

Tilburg University

Experiment burgerplatform VROM

Boogers, M.J.G.J.A.; Becker, B.; Tops, P.W.

Publication date:
2005

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Boogers, M. J. G. J. A., Becker, B., & Tops, P. W. (2005). *Experiment burgerplatform VROM: lessen en leerervaringen voor burgerparticipatie en beleidsinnovatie*. UvT.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Experiment burgerplatform VROM

*lessen en leerervaringen voor
burgerparticipatie en
beleidsinnovatie*

Dr. M. Boogers

B. Becker

Prof. dr. P.W. Tops

Februari 2005

TILBURGSE SCHOOL VOOR POLITIEK EN BESTUUR



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Het experiment en de evaluatie.....	6
2. Het burgerplatform onderzocht	10
2.1 Toetsen aan algemene voorwaarden voor burgerparticipatie	11
2.2 Toetsen aan doelstellingen.....	12
2.3 Aanpak evaluatie	13
3. Kroniek van het burgerplatform.....	15
3.1 Selectie adviesthema	15
3.2 Werving en selectie forumleden	16
3.3 Agendabijeenkomst	19
3.4 De voorbereiding op de adviesbijeenkomst	22
3.5 De adviesbijeenkomst	24
3.6 Terugkoppelbijeenkomst en nazorg	27
4. Het burgerplatform beoordeeld.....	32
4.1 Openheid	32
4.2 Duidelijkheid	32
4.3 Meerwaarde.....	33
4.4 Constructieve relatie.....	33
4.5 Geschikte problematiek	34
4.6 Voldoende ondersteuning.....	34
4.7 Procesarchitectuur en bestuursstijl sluiten op elkaar aan	35
5. Het burgerplatform in perspectief	36
5.1 Het burgerplatform als platform	36
5.2 Het burgerplatform als antenne.....	37
5.3 Het burgerplatform als atelier	38
5.4 Het burgerplatform als beleidsvernieuwing	39
Bijlage: Lijst van betrokkenen bij burgerplatform VROM	41

Samenvatting

Om beleid beter te laten aansluiten bij wat burgers beweegt, wordt er op het ministerie van VROM gewerkt aan het programma 'Beleid met Burgers' dat de burgeroriëntatie van medewerkers wil stimuleren. Als onderdeel van dit stimuleringsprogramma is in maart 2004 gestart met het experiment burgerplatform VROM. In het burgerplatform laat VROM zich adviseren door een burgerforum van ongeveer twintig burgers, dat voor wat betreft demografische kenmerken en levensstijl recht doet aan de variëteit binnen de Nederlandse samenleving. Het burgerplatform bestaat uit drie bijeenkomsten. Tijdens de agendabijeenkomst wordt het advies-onderwerp afgebakend, vervolgens kunnen burgers zich met hulp van VROM nader informeren en tenslotte formuleren zij hun adviezen. Deze worden op de adviesbijeenkomst aan VROM gepresenteerd. Enkele maanden hierna volgt de terugkoppelbijeenkomst waarin beleidsmakers vertellen wat zij met de adviezen van burgers hebben gedaan.

Het experiment burgerplatform VROM viel uiteen in twee themaronden, die elkaar in de tijd gedeeltelijk overlappen. Ervaringen uit de eerste themaronde konden zo worden benut in de tweede themaronde. De eerste themaronde over 'Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing' is gestart in maart 2004 en afgerond in juli 2004, de tweede themaronde over 'Prioriteiten in de handhaving' heeft plaatsgevonden in de periode mei 2004-november 2004. Het burgerplatform is gestart als een experiment waarin het functioneren, de opbrengsten en de inbedding van het platform worden geëvalueerd.

De evaluatie van het experimentele burgerplatform VROM moet inzicht geven in de potentie van het burgerplatform als instrument om het beleid van VROM beter te laten aansluiten op de leef- en belevingswereld van burgers. De centrale vraag hierbij was: *'Is het burgerplatform een geschikt instrument om als (beleidsmakers van) VROM zicht te krijgen op opvattingen, wensen, ervaringen en prioriteiten van (groepen) burgers en deze een plaats te geven in het beleid van VROM?'* De evaluatie van het Experiment burgerplatform VROM is uitgevoerd door de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg. Om VROM in de gelegenheid te stellen om de opzet en het functioneren van het burgerplatform in de verschillende fases van het experiment aan te scherpen en te verbeteren, zijn tussentijdse evaluatieresultaten frequent besproken met het projectteam burgerplatform VROM.

Het experiment burgerplatform is in de eerste plaats beoordeeld op de mate waarin het tegemoetkomt aan de verschillende eisen die de literatuur stelt aan succesvolle burgerparticipatie. Daarnaast is het experiment getoetst aan de mate waarin het burgerplatform de gestelde doelen heeft bereikt. Aan de hand hiervan zijn verschillende leerervaringen en adviezen geformuleerd.

Leerervaringen:

A - Cultuurveranderingen gaan langzaam. Dat geldt ook voor de cultuurverandering die het burgerplatform beoogt te stimuleren bij beleidsmedewerkers en managementteams. De omgevingsoriëntatie die van VROM-medewerkers wordt verwacht, was in de praktijk niet altijd aanwezig. Burgerplatform en projectteam kunnen de gewenste gedrags- en cultuurverandering stimuleren, maar niet forceren.

B - Door de voordelen van een open adviesvraag te combineren met de voordelen van concrete beleidsadviezen beoogde het projectteam burgerplatform het beste van twee werelden met elkaar te combineren. Deze ambivalentie leidde soms tot onrust in de procesorganisatie en onzekerheid bij deelnemers en betrokken beleidsmedewerkers.

C - De wens om burgers vanuit hun leef- en belevingswereld vernieuwende en inspirerende ideeën te laten ontwikkelen kwam onvoldoende overeen met het gelijktijdige streven om in een kort tijdsbestek tot concrete burgeradviezen te komen.

D - Het burgerplatform beoogde om burgers vanuit hun concrete leef- en belevingswereld te laten adviseren over VROM-thema's. Door de lange looptijd van beleidsprocessen kan de inhoudelijke meerwaarde van het burgerplatform nog moeilijk worden bepaald. De inhoudelijke meerwaarde heeft zich vooralsnog beperkt tot twee burgeradviezen die hoog op de VROM-beleidsagenda zijn geplaatst. De procesmatige meerwaarde van het burgerplatform – de mate waarin het heeft bijgedragen aan de beoogde versterking van de externe oriëntatie van VROM – is evident en mag best nadrukkelijker voor het voetlicht worden gebracht.

E - Het is ingewikkeld om burgers mee te laten praten over onderwerpen waarop VROM niet zelfstandig beleid maakt en ook niet in staat is om andere overheden en instellingen aan te zetten tot ander beleid. Verder is het van belang gebleken om de adviesthema's zoveel mogelijk vanuit het perspectief van de burger te definiëren.

F - De betrokkenheid van burgers bij het burgerplatform bleek voor een deel op iets anders te berusten dan vooraf was gedacht. Burgers hadden zich aangemeld om mee te praten over het VROM-beleid, maar bleken achteraf minstens zo geïnteresseerd in alles wat hieraan vooraf ging: leren over de inrichting en het functioneren van de overheid en over de inhoud en achtergronden van beleidsproblemen.

G - De tijdsbesteding die het burgerplatform met zich meebracht bleek groter dan vooraf was ingeschat. Dit plaatste niet alleen VROM-medewerkers, maar ook de deelnemende burgers voor tijdsproblemen.

H - De organisatorische scherpste die noodzakelijk is om een complex participatieproces als het burgerplatform in goede banen te leiden, werd door het projectteam in sterke mate aan de dag gelegd. Dit is zowel door de leden van het burgerforum als door VROM-beleidsmakers erg gewaardeerd.

Adviezen:

1. Het burgerplatform is een vruchtbaar instrument gebleken om de afstand tussen de leef- en belevingswereld van burgers en beleidswerkelijkheid van VROM te overbruggen. Om die reden, en om voort te kunnen bouwen op de ervaringen die er in 2004 mee zijn opgedaan, verdient het aanbeveling om het burgerplatform te continueren. Het experiment heeft laten zien dat het burgerplatform als zelfstandig instrument van meerwaarde voor beleidsontwikkeling kan zijn.

2. Voor een verdere versterking van de organisatie en inrichting van het burgerplatform is het allereerst noodzakelijk dat er een afzonderlijk projectteam binnen VROM hiervoor verantwoordelijk blijft. Alleen dan kan de organisatorische scherpste worden gegarandeerd die nodig is om complexe participatieprocessen in goede banen te leiden. Ten tweede dient opnieuw te worden nagedacht over de manier waarop burgers moeten worden ondersteund in hun adviserende taak. Minder en uit informatievragen van het burgerforum voortkomende documentatie kan grote tijds- en efficiencywinst opleveren. Tot slot is het van belang dat het burgerforum een onafhankelijke voorzitter heeft die met gezag namens de groep kan spreken. Daarbij kan overwogen worden om de voorzitter namens de groep een rol te geven bij de voorbereiding van platformbijeenkomsten.

3. Om een meer compleet beeld te krijgen van al hetgeen burgers bezighoudt en beweegt met betrekking tot VROM-thema's, is het van belang dat de aanwezige variëteit in opvattingen en meningen in het burgerforum beter tot haar recht komt. Dat kan onder meer door in het adviesproces ruimte in te bouwen voor verschillende probleemdefinities.

4. De kwaliteit en de relevantie van burgeradviezen wordt vergroot als er een keuze wordt gemaakt tussen een concreet beleidsadvies dat betrekking heeft op een nauw omschreven adviesvraag, of een inventarisatie van probleemdefinities en

oplossingsrichtingen over een breed VROM-thema. Hiermee kan tevens het tijdsbeslag dat het burgerplatform op burgers legt, worden verminderd. Het zou te overwegen zijn om in de toekomst beide vormen van advisering naast (of na) elkaar te beproeven. Los hiervan kan worden nagedacht over de wijze waarop de inbreng van burgers concreet en zichtbaar kan worden gemaakt. De nog abstracte inbreng van burgers zou na de adviesbijeenkomst door beleidsmedewerkers verwerkt kunnen worden tot meer concrete burgeradviezen, die vervolgens schriftelijk ter toetsing aan de burgers worden voorgelegd.

5. Het idee om het burgerplatform een standaardonderdeel te laten zijn van iedere beleidsontwikkeling, moet worden afgeraden. De omgevingsoriëntatie van een grote overheidsinstelling als een departement is nooit verzekerd; bestaande normen, codes en routines moeten hiervoor steeds worden uitgedaagd. Een burgerplatform dat een vast onderdeel is geworden van die routines is daarom na verloop van tijd niet goed meer in staat om de omgevingsoriëntatie te versterken.

6. De kans op een geslaagd burgerplatform is het grootst wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Een thema dat burgers beweegt
- Een heldere adviesvraag
- Commitment van bewindslieden bestuursraad.
- Voldoende beleidsruimte voor de adviezen
- Openheid en bereidheid om invloed met burgers te delen
- Aansluiting van inrichting en opzet van het burgerplatform op de rol die VROM wil spelen en de inbreng die het van burgers verwacht.
- Commitment en actieve medewerking van betrokken beleidsmedewerkers, afdelingshoofden en directeuren.
- Heldere, frequente en tijdige communicatie. Zowel intern, met burgers, als extern.
- Een (vooraf bekend) uitgestippeld tijdspad dat voldoende ruimte laat om tot adviezen te komen waar burgers tevreden over zijn.
- Voldoende aandacht voor de doorwerking van de adviezen en de uiteindelijke opbrengsten van een themaronde.
- Beleidsinhoudelijk onafhankelijke en zorgvuldige procesbegeleiding waarin recht wordt gedaan aan de beleavingswereld van (de deelnemende) burgers.

1. Het experiment en de evaluatie

Om het VROM-beleid beter te kunnen laten aansluiten bij wat burgers beweegt, is in maart 2004 gestart met het experiment burgerplatform VROM. In het burgerplatform laat VROM zich adviseren door een burgerforum van ongeveer twintig burgers, dat voor wat betreft demografische kenmerken en levensstijl recht doet aan de variëteit binnen de Nederlandse samenleving. Het burgerplatform bestaat uit drie bijeenkomsten. Tijdens de agendabijeenkomst wordt het advies-onderwerp afgebakend, vervolgens kunnen burgers zich met hulp van VROM nader informeren en tenslotte formuleren zij hun adviezen. Deze worden op de adviesbijeenkomst aan VROM gepresenteerd. Enkele maanden hierna volgt de terugkoppelbijeenkomst waarin beleidsmakers vertellen wat zij met de adviezen van burgers hebben gedaan. Het experiment burgerplatform VROM valt uiteen in twee themaronden, die elkaar in de tijd gedeeltelijk overlappen. Ervaringen uit de eerste themaronde konden zo worden benut in de tweede themaronde. De eerste themaronde over 'Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing' is gestart in maart 2004 en afgerond in juli 2004, de tweede themaronde over 'Prioriteiten in de handhaving' heeft plaatsgevonden in de periode mei 2004-november 2004.

Context

Het experiment burgerplatform VROM maakt deel uit van het VROM-stimuleringsprogramma '*Beleid met Burgers*'. De doelstelling hiervan is om het VROM beleid meer 'van, voor en door de burger' te maken. Dit stimuleringsprogramma is een VROM-brede voortzetting van het eerdere stimuleringsprogramma '*Burger en Milieubeleid*', dat zich tot het Directoraal-Generaal Milieubeheer (DGM) beperkte. Met deze stimuleringsprogramma's wordt uitvoering gegeven aan het amendement van Feenstra c.s. bij de behandeling van de begroting van VROM voor 2002¹, waarin VROM wordt gevraagd binnen de begroting ruimte te maken voor projecten die bijdragen aan een grotere betrokkenheid van burgers bij het milieubeleid. Het VROM stimuleringsprogramma '*Beleid met Burgers*' is verbonden met het omvattende veranderingstraject '*NL Buitenstebinnen*', dat erop is gericht de externe oriëntatie van VROM te bevorderen en past in het Programma Andere Overheid waarmee het huidige Kabinet vormgeeft aan zijn ambities van een meer participatief, minder bureaucratisch en meer burgergericht overheidsoptreden.

Voorgeschiedenis

Hoewel het programmateam van het VROM-stimuleringsprogramma al snel het plan had opgevat om een burgerplatform in te richten, heeft het hier toch enige tijd mee gewacht. De uitkomsten van een NIPO-onderzoek in opdracht van VROM hadden wat twijfels laten rijzen

¹ Amendement Feenstra c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28.000 XI, nr. 21.

bij de animo van burgers om aan een burgerplatform deel te nemen.² Uit een peiling was gebleken dat burgers weinig interesse hebben voor VROM-vraagstukken omdat die betrekkelijk ver van de burger af zouden staan. De bevindingen van kwalitatieve NIPO-panelen lieten een wat genuanceerder beeld zien: er is wel enige interesse om deel te nemen aan een burgerplatform mits het duidelijk is wat er met de inbreng wordt gedaan en mits er een goede vergoeding tegenover staat. Het NIPO-onderzoek leidde ertoe dat het zekere voor het onzekere werd genomen. Men besloot vooralsnog eerst te experimenteren met lichtere vormen van burgerparticipatie. De grote bereidheid van burgers om hieraan deel te nemen deden de eerste twijfels over de haalbaarheid van het burgerplatform snel wegnemen. Verder waren er bij het ministerie van LNV goede ervaringen opgedaan met consumentenpanels, een instrument dat in grote lijnen overeenkomt met wat men bij VROM voor ogen had met het burgerplatform. Een eerste procesevaluatie van het stimuleringsprogramma gaf uiteindelijk de doorslag voor de beslissing om alsnog te starten met het burgerplatform.³ De belangrijkste gedachte hierachter was, dat het stimuleringsprogramma door de grote proliferatie van betrekkelijk kleine projecten een duidelijk 'smoel' mistte. De doorwerking van het stimuleringsprogramma was hierdoor te beperkt gebleven. Verder werd geconstateerd dat de meeste projecten zich nog hadden beperkt tot consultatie van burgers en organisaties, waarmee onvoldoende tegemoet werd gekomen aan de doelstelling om het VROM-beleid 'van, voor en door de burger' te maken. Het burgerplatform voorzag daarmee in de behoefte om enerzijds het stimuleringsprogramma met een groot beeldbepalend project sterker te profileren binnen VROM en anderzijds burgers intensiever bij beleidsontwikkeling te betrekken.

Perspectief

Inmiddels is er ondersteund vanuit het stimuleringsprogramma '*Beleid met burgers*' een nog omvangrijker project van start gegaan onder de titel '*Publieksagenda en Burgerparticipatie*'. Het eerste deel van dat project is een grootschalige VROM-enquête waarmee burgers aangeven welke problemen de bewindspersonen van VROM met voorrang moeten aanpakken gevolgd door vier regionale publieksbijeenkomsten waarin burgers de belangrijkste onderwerpen uit de nationale VROM-enquête verder uitdiepen. Het tweede deel bestaat uit een drie tot vijf trajecten waarin beleidsmedewerkers en burgers in coproductie werken aan (beleids)oplossingen voor problemen die in de enquête naar voren zijn gebracht. Deze oplossingen worden in het derde deel bij een representatieve groep burgers op draagvlak getoetst.

Het project zal uitmonden in een aantal beleidsvoorstellen aan de minister en de staatssecretaris. Het project '*Publieksagenda en burgerparticipatie*' is november 2004 direct na de afronding van het burgerplatform van start gegaan en loopt tot het najaar van 2005.

² Visser, J., R. Ross (2002), *Burgerplatform: utopie of (verre) werkelijkheid*. Amsterdam: NIPO

³ Edelenbos J., M. van Buren, M. van As, M. Duijn, A. Slob, W. Vermeulen (2003), *Milieubeleid van, voor en door de burger: uitkomsten van het 'lerende' evaluatieonderzoek naar het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid*, Rotterdam: EUR.

Omschrijving

In een brief aan de Tweede Kamer over het stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid wordt het Experiment burgerplatform als volgt omschreven:

“Het Burgerplatform is een instrument om concrete en creatieve aanbevelingen van burgers te krijgen over de thema’s op de beleidsterreinen van VROM. Aanbevelingen die dicht staan bij de leefwereld van burgers en die VROM concrete aangrijpingspunten opleveren om beleid aan te passen of nieuw beleid te maken. (...) Het burgerplatform beziet VROM vraagstukken vanuit perspectieven van burgers. Het burgerplatform voegt aan de gebruikelijke politiek-bestuurlijke en vakinhoudelijke invalshoeken toe de manier waarop burgers VROM-vraagstukken beleven en beschouwen en welke oplossingen zij vanuit de praktijk van alledag zien. Het burgerplatform vertaalt de leef- en belevingswereld (inclusief opvattingen en wensen) van burgers naar de beleidswereld van VROM en beziet daarbij ook de rol van andere maatschappelijke actoren (andere overheden dan VROM, instellingen, ngo’s bedrijven). Het interactieve proces tussen burgers en beleidsmakers moet er toe leiden dat het burgeradvies naar vorm en inhoud zodanig is dat beleidsmakers mogelijkheden zien om het in beleidsvoorstellen om te zetten.”⁴

Projectleiding

De opzet en organisatie van het experiment ligt in handen van het projectteam Burgerplatform VROM. Dit projectteam bestaat uit een projectleider en een assistent-projectleider die tevens lid zijn van het programmateam Beleid met Burgers, een communicatiemedewerker van het ministerie, een coördinator van de directie die beleidsinhoudelijk bij het Burgerplatform betrokken is en twee medewerkers van bureau Schuttelaar & Partners die verantwoordelijk zijn voor de procesondersteuning van het burgerplatform.

Evaluatie

Het burgerplatform start als experiment waarin het functioneren, de opbrengsten en de inbedding van het platform worden geëvalueerd. De evaluatie van het experimentele burgerplatform VROM moet inzicht geven in de potentie van het burgerplatform als instrument om het beleid van VROM beter te laten aansluiten op de leef- en belevingswereld van burgers. De centrale vraag die het Projectplan evaluatie Experiment burgerplatform VROM hierbij stelt is:

‘Is het burgerplatform een geschikt instrument om als (beleidsmakers van) VROM zicht te krijgen op opvattingen, wensen, ervaringen en prioriteiten van (groepen) burgers en deze een plaats te geven in het beleid van VROM?’.

⁴ Brief van 8 November 2003; DGM/SB/BM/200312443

De evaluatie van het Experiment burgerplatform VROM is uitgevoerd door de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg. Om VROM in de gelegenheid te stellen om de opzet en het functioneren van het burgerplatform in de verschillende fases van het experiment aan te scherpen en te verbeteren, zijn tussentijdse evaluatieresultaten frequent besproken met het projectteam burgerplatform VROM.

Leeswijzer

In het komende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de opzet van het evaluatieonderzoek naar het experiment burgerplatform VROM. Hierin wordt de vraag naar het verloop en de uitkomsten van het experiment ontleed in een aantal deelvragen, die betrekking hebben op de verschillende doelstellingen van het burgerplatform VROM en de verschillende randvoorwaarden die de literatuur aan burgerparticipatie stelt. Hierna wordt in een kroniek van het burgerplatform het procesverloop van het experiment ontleed. Aan de hand hiervan wordt vervolgens een beoordeling gegeven van het verloop en de uitkomsten van het experiment burgerplatform VROM. Het rapport sluit af met enkele aanbevelingen en suggesties.

2. Het burgerplatform onderzocht

Het Experiment burgerplatform VROM is in meerdere opzichten uniek te noemen. In de eerste plaats omdat hiermee het binnen het Directoraat-generaal Milieubeleid (DGM) gestarte Stimuleringsprogramma '*Burger en Milieubeleid*' onder de nieuwe naam '*Beleid met Burgers*' voor de eerste keer een VROM-breed karakter krijgt. Gezien de traditionele afstand tussen de verschillende Directoraaten-Generaal van het ministerie⁵, roept de samenwerking van medewerkers van meerdere DG's de vraag op of deze afstand een rol heeft gespeeld bij het verloop van het experiment. In het verlengde hiervan, ligt het tweede bijzondere element van het burgerplatform. Namelijk het feit dat het verbonden is met een proces van cultuurverandering, die onder het motto '*NL Buitenstebinnen*' de omgevingsoriëntatie van het ministerie dient te vergroten. Het experiment burgerplatform staat hierdoor in een wat dubbelzinnige verhouding tot het alledaagse functioneren van het ministerie. Aan de ene kant is experiment ingebed in de bestaande organisatiecultuur. Die bepaalt voor een belangrijk deel de rolopvattingen en verwachtingspatronen die beleidsmedewerkers van zichzelf, van elkaar en van burgers hebben tijdens het experiment. Aan de andere kant is het experiment voortgekomen uit een zekere mate van onvrede met de te beperkte omgevingsgerichtheid van VROM. Het burgerplatform is dus gericht op verandering en daagt de bestaande culturele codes, routines en verhoudingen van het ministerie juist uit. De bestaande ideeën en praktijken die met het burgerplatform moeten worden 'opgeschud', zijn dus tevens het kader van waaruit dit experiment door de betrokkenen wordt beschouwd en beoordeeld. Concreet betekent dit dat het burgerplatform van beleidsambtenaren een sterke omgevingsoriëntatie veronderstelt, terwijl het tegelijkertijd gericht is op het vergroten van die omgevingsoriëntatie. Hierdoor is de betrokkenheid bij dit experiment van beleidsmedewerkers van de verschillende DG's niet vanzelfsprekend.

Het meest opvallende kenmerk van het experiment is de ambitie om een brug te slaan tussen de concrete leefwereld van burgers en de abstracte beleidswerkelijkheid van het ministerie. Aangezien VROM-beleid (net zoals veel departementaal beleid) in belangrijke mate kaderstellend en voorwaardenscheppend is, hebben burgers geen onmiddellijk zichtbaar belang bij de inhoud van VROM-beleid. Het burgerplatform onderscheidt zich hiermee van de meeste andere coproductieprocessen en andere vormen van interactieve beleidsontwikkeling die de afgelopen 15 jaar (vooral op lokaal niveau) zijn beproefd, waarmee vaak wel concrete belangen zijn gemoeid⁶. De lessen en leerervaringen die het experiment burgerplatform VROM overlevert zijn daarom niet alleen van belang voor het burgerplatform of het VROM-stimuleringsprogramma, maar zijn ook van betekenis voor de algemene discussie over

⁵ Zouridis, S., M. Thaens, A. de Meulder, E. Cornelissen (2001), ICT, Internet en het ministerie van VROM, Tilburg, UvT.

⁶ Zia o.a.: Tops, P.W., Boogers, M.J.G.J.A., Hendriks, F. & Weterings, R. (1999), 'Omtrent interactieve beleidsvorming: een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de 'alledaagse democratie'. In Elzinga, D.J. (Ed.), Berichten van de staatscommissie II: rapportage extern onderzoek staatscommissie dualisme en lokale democratie. (pp. 153-168). 's-Gravenhage: SDU.

burgerparticipatie in departementale beleidsprocessen en andere middelen om de agenda van de burger een meer centrale plaats te geven in de totstandkoming van nationaal beleid. Deze unieke kenmerken geven richting aan de vraag naar de kwaliteit en potenties van het burgerplatform en vormen daarmee het startpunt van de evaluatie van het experiment burgerplatform VROM

2.1 Toetsen aan algemene voorwaarden voor burgerparticipatie

Het experiment burgerplatform is in de eerste plaats beoordeeld op de mate waarin het tegemoetkomt aan de verschillende eisen die de literatuur stelt aan succesvolle burgerparticipatie.⁷ Aan de hand van deze literatuur kunnen zeven randvoorwaarden worden onderscheiden.⁸

- i) *Openheid*: de inhoud van het beleid staat nog niet vast, het bestuur is bereid en in staat invloed te delen met burgers; de standpunten van burgers zijn niet onwrikbaar.
- ii) *Duidelijkheid*: het bestuur weet welke rol het zelf wil spelen en welke rol het aan burgers wil toebedelen.
- iii) *Meerwaarde*: het bestuur verwacht dat de inbreng van en interactie met burgers relevante en ontbrekende kennis oplevert en/of bijdraagt aan een gewenste verbetering van de organisatie.
- iv) *Constructieve relatie*: het bestuur en de participerende burgers en de burgers zijn afhankelijk van elkaar om bepaalde doelstellingen te realiseren en hebben een gemeenschappelijk beeld van hun relatie; belangentegenstellingen zijn beperkt en overbrugbaar.
- v) *Geschikte problematiek*: zowel het bestuur als de burgers hebben voldoende belangstelling voor de problematiek, de problematiek gaat de competentie van het bestuur niet te boven en is ook voor burgers hanteerbaar.
- vi) *Voldoende ondersteuning*: het bestuur heeft voldoende menskracht en hulpmiddelen tot zijn beschikking voor interactie met burgers; burgers hebben voldoende tijd beschikbaar.
- vii) *Procesarchitectuur en bestuursstijl sluiten op elkaar aan*: de inrichting en opzet van de burgerparticipatie sluiten aan op de rol die de overheid wil spelen en de inbreng die het van burgers verwacht. Het burgerplatform dat ingericht is op de ontwikkeling van burgeradviezen over VROM-beleid, veronderstelt een participatieve bestuursstijl die burgers ruimte geeft om met eigen probleemdefinities en oplossingsrichtingen te komen.

⁷ Tops, P.W, (1999), 'Co-productie als bestuursstijl: ervaringen en vuistregels', in: *Bestuurswetenschappen*, nr.3, pg.201-225.

Pröpper, I., D. Steenbeek (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho. XPIN (2003) *Communicatiespelregels bij interactieve besluitvorming*, Delft: Eburon.

⁸ Naar: Pröpper en Steenbeek, 1999.

2.2 Toetsen aan doelstellingen

Het verloop en de uitkomsten is niet alleen getoetst aan algemene criteria uit de literatuur, maar ook aan de mate waarin het burgerplatform de gestelde doelen heeft bereikt. Zoals uit het projectplan Burgerplatform is af te leiden, kent het experiment verschillende doelstellingen. Het burgerplatform beoogt allereerst inzicht te geven in de manier waarop burgers VROM-vraagstukken beleven en beschouwen. Verder is het de bedoeling dat het burgerplatform concrete en creatieve aanbevelingen oplevert over thema's op de beleidsterreinen van VROM. Tot slot zou het burgerplatform een herkenbare plaats dienen te krijgen in de beleidsontwikkeling van VROM, en eventueel als VROM-breed instrument structureel ingebed moeten worden. Hieraan kan nog worden toegevoegd de doelstelling om het burgerplatform op een doelmatige en doeltreffende wijze te organiseren. Al deze doelstellingen kunnen worden geclusterd tot vier verschillende perspectieven op de kwaliteit van het verloop en de uitkomsten van het burgerplatform. Ieder perspectief is verbonden met een andere set evaluatiecriteria.

- a) *Het burgerplatform als platform* - Allereerst is het functioneren van het burgerplatform als zodanig geëvalueerd. Het gaat hierbij om aspecten als de samenstelling van het burgerforum, de rol van de voorzitter, de zorgvuldigheid van de informatievoorziening aan de leden van het burgerplatform en de kwaliteit van de dialoog tussen de leden van het forum en de betrokken beleidsmakers. Aandachtspunten voor evaluatie zijn hierbij de wijze waarop het burgerforum adviezen formuleert; de interacties tussen (groepen) leden van het burgerplatform en (groepen) beleidsmakers tijdens de platformsessies; en het taalgebruik dat wordt gebezigd om problemen, standpunten en visies te omschrijven.
- b) *Het platform als antenne* - Het tweede onderdeel van de evaluatie betreft de mate waarin het burgerplatform inzicht geeft in de opvattingen en ideeën van burgers over VROM-beleid. Het gaat hierbij om de vraag of leden van het burgerplatform kunnen inbrengen wat zij willen inbrengen; en beleidsmakers vinden dat het platform voldoende inzicht geeft in de opvattingen, wensen, ervaringen en prioriteiten van burgers. Hierbij wordt onder meer gelet op de wijze waarop de afstand tussen de dagelijkse leefwereld van de burger en de beleidswerkelijkheid wordt overbrugd.
- c) *Het platform als beleidsatelier* - De derde set evaluatievragen betreft de beleidsadvisering door burgers, en de mate waarin de uitkomsten hiervan als vernieuwend en inspirerend worden ervaren en nieuwe invalshoeken en inzichten opleveren. Een vraag die hierbij centraal staat is of het mogelijk is om de

concrete oplossingen voor concrete problemen uit de dagelijkse leefwereld op een aansprekende manier te verbinden met visionaire ideeën over de ontwikkeling van het VROM-beleid. Een ander aandachtspunt is de mate waarin de burgeradviezen voldoen aan de ontwerp-logica en integraliteits-eisen die bij beleidsontwikkeling opgeld doen.

- d) *Het platform als beleidsvernieuwing* - Een volgend onderdeel van de evaluatie gaat in op de betekenis van het platform voor de beleidsontwikkeling van VROM. De doorwerking en de institutionele inbedding van het burgerplatform staan hier centraal. Het gaat in de eerste plaats om de herkenbaarheid van de aan de burgerplatformleden teruggekoppelde adviezen en het gebruik van burgeradviezen in de beleidsontwikkeling. Ten tweede wordt hier gelet op de mate waarin het burgerplatform bijdraagt aan de doelstellingen van het stimuleringsprogramma *Beleid met Burgers* ('het VROM-beleid meer van, voor en door burgers maken'). Ten derde en tot slot wordt gekeken naar de institutionele inbedding van het burgerplatform: de betrokkenheid van de bestuursraad en bewindspersonen bij het experiment, de plaats van het burgerplatform in het stimuleringsprogramma en de eventuele verankering van het burgerplatform in beleidsprocessen.

2.3 Aanpak evaluatie

Voor de evaluatie van het experiment burgerplatform VROM is allereerst een groot aantal beleidsnota's, brochures en notities bestudeerd die zicht geven op de doelstellingen van het stimuleringsprogramma *Beleid met Burgers* en de uitwerking hiervan het Burgerplatform VROM. Om een beeld te kunnen vormen van de voorbereiding van de verschillende bijeenkomsten en activiteiten die in het kader van het experiment burgerplatform zijn georganiseerd, is gebruik gemaakt van interne memo's en verslagen van vergaderingen en interne werkbijeenkomsten. Verder hebben de onderzoekers hiervoor een aantal vergaderingen van het projectteam burgerplatform bijgewoond. Het verloop van de verschillende bijeenkomsten en activiteiten is onderzocht door alle burgerplatform-bijeenkomsten bij te wonen en de gang van zaken daar te observeren en analyseren. Na afloop van iedere bijeenkomst zijn de leden van het platform via e-mail benaderd met het verzoek een oordeel te geven over de betreffende bijeenkomst. In de meeste gevallen gaf een meerderheid van de leden gehoor aan die oproep met een uitgebreide e-mail reactie. Met een aantal betrokken beleidsmakers is telefonisch contact geweest over hun ervaringen met een of meerdere platform-bijeenkomsten.

Terugkoppeling, toetsing en interpretatie

Na iedere bijeenkomst van het burgerplatform zijn de bevindingen van de onderzoekers in de vorm van verbeterrapportages teruggekoppeld aan het projectteam burgerplatform. Voor

VROM konden deze verbeterrapportages worden benut om de activiteiten op een aantal punten aan te scherpen of te verbeteren; voor de onderzoekers was de bespreking van verbeterrapportages een middel om eerste indrukken te verdiepen en voorlopige conclusies te toetsen. Verder hebben de onderzoekers halverwege de looptijd van het burgerplatform een discussie geleid met medewerkers van het projectteam burgerplatform en van het programmteam van het stimuleringsprogramma Beleid met Burgers, waarbij de meerwaarde en de toekomst van het burgerplatform werden besproken. Om de voorlopige conclusies van de evaluatie te kunnen toetsen en verfijnen, zijn deze besproken in bijeenkomsten met betrokken beleidsmakers van VROM, met burgers die meewerkten aan het experiment en met medewerkers van het programmteam Beleid met burgers en van het projectteam Burgerplatform.

Het verzorgen van verbeterrapportages over tussentijdse bevindingen geeft de evaluatie het karakter van een 'lerende evaluatie'. Aangezien de activiteiten van de onderzoekers bij dit type evaluatie onderdeel uitmaken van het te evalueren proces, is het van belang dat inzicht wordt gegeven in de rol die de evaluatie-onderzoekers hebben gespeeld. Om die reden zullen de interventies van de onderzoekers en de effecten ervan worden weergegeven.

Interactieonderzoek

De uitgevoerde evaluatie kan aldus worden gekenschetst als een vorm van interactieonderzoek. Bij dit type onderzoek worden gebeurtenissen in *real time* gevolgd en geanalyseerd, hetgeen als voordeel heeft dat dit meer concrete en levensechte gegevens oplevert dan bij evaluaties waarin de gebeurtenissen achteraf worden gereconstrueerd. Een tweede element van interactieonderzoek is dat de onderzoekers geen afstandelijke positie innemen, maar nadrukkelijk verbindingen aangaan met hetgeen zij onderzoeken. Door hetzelfde te ervaren als degenen die zij bestuderen, krijgen de onderzoekers een beter inzicht in de dynamiek van processen en in de betekenis van de uitkomsten ervan. De leerervaringen zijn hierbij direct en tweezijdig: terwijl de onderzoekers leren van wat zij zien, kunnen andere betrokkenen leren van het onderzoek en de onderzoekers.

3. Kroniek van het burgerplatform

Om de opzet en het functioneren van het experiment burgerplatform te kunnen beoordelen, zullen de verschillende onderdelen van het experiment afzonderlijk worden beschouwd tegen het licht van de doelstellingen van het burgerplatform en randvoorwaarden voor burgerparticipatie. Het procesverloop van het burgerplatform valt in zes onderdelen uiteen: selectie adviesthema, werving en selectie forumleden, agendabijeenkomst, voorbereiding op adviesbijeenkomst, adviesbijeenkomst en terugkoppelbijeenkomst.

3.1 Selectie adviesthema

De thema's waarover het burgerplatform zou gaan adviseren zijn in december 2003 door de bestuursraad vastgesteld. Het thema voor de eerste ronde zou 'Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing' worden; voor de tweede ronde werd aanvankelijk gedacht aan het thema 'Internationaal milieubeleid'. Op die manier zouden verschillende soorten thema's (concreet en dicht bij huis versus abstract en internationaal) kunnen worden beproefd. Uiteindelijk is afgezien van het thema internationaal milieubeleid, omdat het EU-voorzitterschap veel werk blijkt mee te brengen voor de beleidsambtenaren die zich met dit thema bezighouden. Het plaatst het projectteam burgerplatform voor de lastige opgave om snel een ander adviesthema te vinden voor de reeds geplande tweede ronde van het burgerplatform. Het nieuwe adviesthema wordt kort voor de start van de tweede platformronde gevonden bij de VROM-inspectie, die gestart was met strategische discussie over de handhavingstrategie. De vele wettelijke taken van de inspectie dwingen tot het maken van keuzes. Om tot een keuze in prioriteitstelling van taken te kunnen komen wil de VROM-inspectie inzicht in de risicobeleving van burgers. De belangrijkste vraag hierbij is: hoe moeten wettelijke taken worden geprioriteerd? Het tweede thema van het burgerplatform wordt daarmee 'Prioriteiten in de handhaving'.

Adviesthema of adviesvraag

Beide adviesthema's zijn betrekkelijk breed omschreven. Het eerste adviesthema 'Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing' wordt toegespitst op de subthema's 'beheer van de openbare ruimte', 'samenstelling van de wijk' en 'burgers doen mee'. Het thema heeft betrekking op de 56-wijken aanpak van VROM dat beoogt stedelijke vernieuwingsprocessen te versnellen. Het tweede adviesthema 'prioriteiten in de handhaving' wordt in eerste instantie ingeperkt tot de vraag 'hoe schatten onbevungen burgers risico's in, en hoe verhoudt dit zich tot wetenschappelijk bewezen risico's?'. Omdat het projectteam burgerplatform van mening is dat deze vraag zich te veel beperkt tot consultatie en te weinig ruimte laat voor burgeradviezen, wordt deze later verbreed met de vraag 'hoe kan de VROM-inspectie effectiever handhaven'. Het feit er weinig tijd is geweest om dit adviesthema goed uit te werken, wrekt zich hier.

Op zichzelf sluit een brede omschrijving van het adviesthema goed aan bij een open en participatieve benadering, die burgers maximaal de ruimte geeft om zelf met probleemdefinities en oplossingsrichtingen te komen. Het past bij de doelstelling om burgers vanuit hun leef- en belevingswereld vernieuwende en inspirerende ideeën te laten ontwikkelen over VROM-beleid. Dat de uitkomsten hiervan tamelijk ongericht zijn - bouwstenen voor nieuwe beleidsconcepten of waardevolle informatie over de beoordeling van VROM-beleid - is inherent aan dit type benadering. Desalniettemin is er bij het experiment burgerplatform VROM voor gekozen om burgers in een vrij kort tijdsbestek concrete beleidsadviezen te laten formuleren. Bij dit type uitkomst en de korte tijd waarin deze kan worden gerealiseerd, ligt een concrete en duidelijk afgebakende adviesvraag meer voor de hand.

Tussen de omschrijving van het adviesthema en de aanpak van het burgerplatform bestaat dus een spanning: het veronderstelt een brede inbreng van burgers over een algemeen geformuleerd beleidsthema, en tegelijkertijd een concreet advies over een specifiek beleidsprobleem. Deze spanning maakt duidelijk dat het bij de aanvang van het experiment ontbreekt aan een eenduidige visie op de rol en inbreng van burgers in het burgerplatform VROM. Het projectteam geeft aan het beste van twee werelden getracht hebben te combineren. Men heeft een werkbare balans proberen te vinden.

Vraag: concreet beleidsadvies of verkenning VROM-problematiek?

Het voorgaande roept de vraag op voor wat voor een soort adviesonderwerp gekozen moet worden. Een duidelijk afgebakende adviesvraag die uitmondt in een concreet advies heeft als voordeel dat het zowel voor de deelnemende burgers als voor het betrokken Directoraat-Generaal van VROM tot tastbare resultaten leidt. Het gevaar van vrijblijvendheid dat bij burgerparticipatie altijd op de loer ligt, kan zo worden voorkomen. Een nadeel van deze benadering is dat de probleemperceptie van VROM zo gemakkelijk domineert en er weinig ruimte is voor nieuwe en creatieve gezichtspunten van burgers. Een brede adviesvraag waarin een bepaald beleidsthema verkend wordt vanuit het perspectief van de burger, biedt hiervoor meer mogelijkheden, maar heeft weer als nadeel dat het tot betrekkelijk ongerichte uitkomsten leidt. Het dilemma van het burgerplatform is hiermee geschetst.

Het projectteam burgerplatform heeft geprobeerd met dit dilemma om te gaan door beide benaderingen met elkaar te verbinden en zo het beste van twee werelden te combineren. Dat de spanningen tussen beide benaderingen daarmee niet zijn weggenomen, blijkt in de volgende fasen van het experiment burgerplatform.

3.2 Werving en selectie forumleden

Zoals gezegd beoogt het burgerplatform burgers vanuit hun concrete leef- en belevingswereld creatieve en innovatieve ideeën te laten ontwikkelen over VROM-beleid. In zekere zin schuilt hierin het romantische ideaal van de 'nobeles wilde': de mens die niet wordt gehinderd door routines en belangen en daardoor gemakkelijker in staat is verrassende perspectieven te ontwikkelen en onconventionele oplossingen te bedenken. De selectie van de deelnemers

aan het burgerplatform is hierop geënt. Als selectiecriteria geldt dat burgers niet als ambtenaar, volksvertegenwoordiger, vertegenwoordiger van een belangenorganisatie of anderszins professioneel betrokken mogen zijn bij het VROM-beleid.

Representativiteit en variëteit

Om te voorkomen dat het de beleidsvoorstellen van het burgerplatform binnen VROM zou worden aangemerkt als goedbedoelde adviezen van een willekeurige groep burgers, is bij de voorbereiding op het burgerplatform veel aandacht besteed aan de representativiteit van het burgerforum. Op die manier hoopte men het burgerplatform extra gewicht te geven. Aangezien het NIPO-onderzoek bij de start van het stimuleringsprogramma had uitgewezen dat maar een kleine selecte groep belangstelling had voor een burgerplatform, is vooraf al bedacht dat de leden van het burgerforum met 'beelden uit de praktijk' op de hoogte zouden worden gebracht over de meningen en opvattingen van ontbrekende en ondervertegenwoordigde groepen burgers. Voor de samenstelling van het burgerplatform is het representativiteitscriterium geherformuleerd tot 'zo veel mogelijk recht doen aan de variëteit in de Nederlandse samenleving'. Hierbij is niet alleen gelet op sociaal-demografische kenmerken als geslacht, leeftijdscategorie, opleiding, woonplaats en etniciteit, maar ook op leefstijl en waarden en normen. Voor de indeling in leefstijlen is het *Mentality-model* van bureau Motivaction als uitgangspunt genomen.

Werving

De leden van het burgerforum zijn geworven via de website van VROM en een aantal websites van maatschappelijke organisaties.⁹ In een oproep waarin kort wordt uitgelegd wat het VROM-burgerplatform is en wat van de leden verwacht wordt, worden burgers uitgenodigd zich aan te melden voor het burgerplatform:

“Gezocht: Burgers die zich druk maken over de leefbaarheid van hun buurt, ideeën hebben over plantsoenen en speelplaatsen, maar ook over betaalbare en duurzame woningen. Denk mee in het VROM Burgerplatform!”

De wereld is groot. De overheid, en dus ook het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, werken hard om beleid te maken waar burgers om vragen. Om te zorgen voor ene omgeving die schoon, heel en veilig is. Beleid maken is niet eenvoudig. Een voorbeeld: een veilig speelplaatsje garanderen, betekent een ingewikkelde vergunning eisen. En dat kost aanvragers tijd en moeite (en soms ook geld) en daar zit niemand op te wachten. Nog een voorbeeld: bewoners moeten hun eigen huis brandveilig maken, maar hoe leg je burgers uit wat dat betekent?

⁹ Er stonden oproepen op de volgende sites: www.vrijwilligersplein.nl, www.milieuhulp.nl, www.veh.nl, www.forum.nl, www.isabewoners.nl, www.milieuloket.nl, www.woonbond.nl. Deze berichten waaierden uit naar andere sites, zoals: www.ikcro.nl, www.instrumentenwijzer.nl, www.webagent.nl, www.burgersaanhetsuur.nl, www.verenigingshuurdersbelangen.nl, www.iceb.nl, www.vamil.nl.

Wat is het VROM Burgerplatform? Volgens VROM wordt beleid beter als VROM weet wat burgers vinden en denken, welke zorgen zij hebben en welke goede ideeën. Het burgerplatform is de kans om beleidsmakers in Den Haag te vertellen over uw analyses en afspraken met hen te maken over nieuw beleid.

Wat verwacht VROM van u? Het burgerplatform heeft een intensief programma, er gaan behoorlijk wat avonden en een vrije zaterdag zitten in de voorbereiding, de bijeenkomsten en het reizen. Deelname vereist dat u meedoet aan 3 bijeenkomsten (een avond een middag en een zaterdag). De bijeenkomsten zijn in maart, april en juni 2004, centraal in het land en in Den Haag. Daarnaast krijgt u documentatie van VROM om u voor te bereiden op de bijeenkomsten. Wat kunt u van VROM verwachten? Reiskosten voor het openbaar vervoer worden vergoed en u ontvangt na de derde en laatste bijeenkomst een vergoeding van 250 euro. VROM selecteert begin februari twintig deelnemers voor de eerste ronde van drie bijeenkomsten. Bij de selectie wordt gekeken naar de diversiteit van de groep: jonge en oudere mensen, kijk op het leven, regionale spreiding, etc. Aanmelden? Om deel te nemen moet u 18 jaar of ouder zijn, de Nederlandse taal goed beheersen en niet werken voor de rijksoverheid of (belangen)organisaties die zich bezighouden met huisvesting, ruimtelijke ordening of milieu. U kunt zich aanmelden op www.vrom.nl.... “

Om zich aan te melden voor het burgerplatform moest een uitgebreide vragenlijst worden ingevuld waarin naast de vragen van het *Mentality-model* ook gevraagd werd naar opleiding, leeftijd, beroep en andere persoonsgegevens.

Selectie

Voor iedere ronde van het burgerplatform hebben zich zo'n 180 personen aangemeld. Hiervan vielen er in beide rondes ongeveer 50 personen af die op enigerlei wijze professioneel betrokken waren bij het adviesthema. Omdat hierdoor een aantal ondervertegenwoordigde groepen buiten de boot zou vallen, zijn in een beperkt aantal gevallen concessies gedaan aan dit selectiecriterium. Uiteindelijk zijn er uit de resterende 130 aanmeldingen 20 personen geselecteerd, waarbij gelet is op een evenwichtige spreiding over verschillende sociaal-demografische kenmerken en leefstijlen.

Vraag: representativiteit of variëteit?

Het streven naar een zo breed mogelijke samenstelling van het burgerplatform heeft vooral in het teken gestaan van de representativiteit van de burgeradviezen, om hiermee de doorwerking van die adviezen te kunnen vergroten. Als de adviezen van het burgerplatform niet afkomstig zijn van een selecte groep burgers, maar van een dwarsdoorsnede van de Nederlandse samenleving, zou dat de relevantie van de burgeradviezen vergroten. Achteraf kan worden gesteld dat die opzet niet helemaal is geslaagd. Toch heeft men er wel voor zorg gedragen dat de samenstelling van de groepen burgers zo veel mogelijk recht deed aan de

variëteit binnen de samenleving. Hierdoor konden kritische vragen over de samenstelling van het burgerplatform steeds ten goede worden gekeerd.

Anderzijds heeft de betrokkenheid van bewindspersonen bij het burgerplatform misschien meer bijgedragen aan het bestuurlijke gewicht van het burgerplatform binnen VROM dan de samenstelling van het platform. Verder is er in de interne en externe communicatie over de adviezen van het burgerplatform betrekkelijk weinig tot geen nadruk gelegd op de brede samenstelling van het platform. Het lijkt er daarom op dat de representativiteit van het burgerplatform vooral van belang is geweest om intern steun en *commitment* te krijgen bij de start van het burgerplatform, en hierna maar een beperkte en indirecte betekenis heeft gehad voor de doorwerking van de beleidsadviezen van het burgerplatform.

Hiermee is niet gezegd dat het zinloos is om bij de samenstelling van het burgerplatform recht te doen aan de variëteit in de Nederlandse samenleving. Bezien vanuit de doelstelling om met het burgerplatform een beeld te krijgen van de manier waarop VROM-vraagstukken spelen in de leef- en belevingswereld van burgers, is een gevarieerde samenstelling van het burgerplatform zelfs een voorwaarde. Toch is het de vraag of de bestaande variatie in wensen en opvattingen voldoende tot uiting is gekomen in het burgerplatform. Zoals hierna zal worden aangegeven, is er tijdens de verschillende platformbijeenkomsten niet expliciet aandacht besteed aan verschillen in inzicht tussen verschillende (groepen) deelnemers van het burgerplatform. Door de – om redenen van groepsdynamica begrijpelijke – sterke nadruk op gezamenlijkheid en consensus, is meteen toegewerkt naar gemeenschappelijke adviezen, waarmee waardevolle informatie over onderscheiden visies op VROM-thema's onvoldoende aan bod is gekomen. Een enkele burger heeft dit ook als negatief ervaren; vooral wanneer een eigen opvattingen niet terug gezien werd in de adviezen. Het overgrote deel van de burgers echter zag de consensus als iets positiefs.

3.3 Agendabijeenkomst

Als eerste bijeenkomst van het burgerplatform, heeft de agendabijeenkomst vooral gediend als moment waarop de burgerleden kennis konden maken met elkaar en met VROM medewerkers. Na een betrekkelijk informele opening met een gezamenlijke avondmaaltijd, is plenair het adviesthema toegelicht, waarna kleine subgroepen samen met een of meerdere VROM-medewerkers hierover hebben gediscussieerd. Het aanvankelijke doel hiervan was dat dit zou leiden tot een inkadering van het adviesthema: burgers konden zelf bepalen over welke onderwerpen zij de volgende bijeenkomst advies zouden gaan uitbrengen.¹⁰

¹⁰ Volgens de uitnodigingsbrief voor de eerste agendabijeenkomst: *“Eerst maken we kennis met elkaar en zullen wij u informeren over leefbaarheid en stedelijke vernieuwing. Daarna is het woord aan u. We willen graag van u weten welke onderwerpen u belangrijk vindt en over welke onderwerpen het Burgerplatform tijdens de volgende bijeenkomst op 17 april advies gaat uitbrengen.”*

Inkaderen en verkennen

Tijdens de eerste agendabijeenkomst is het er niet van gekomen om burgers aan te laten geven aan welke aspecten van het adviesthema de meeste aandacht zou moeten worden besteed, ondanks het feit dat de communicatie vanuit VROM de deelnemers zo veel mogelijk uitgedaagd heeft met eigen onderwerpen te komen. Er waren wel drie vooraf gekozen subthema's, maar vanuit het projectteam had men het oogmerk de agendabijeenkomst te laten fungeren als check op de aangedragen onderwerpen, waarbij men er nadrukkelijk rekening mee hield dat een van de subthema's door een nieuw zou worden vervangen. Behalve dat enkele burgers – naar eigen zeggen – echter niet over voldoende achtergrondinformatie beschikten om het adviesthema verder uit te werken, leidde de opzet van de agendabijeenkomst hier uiteindelijk ook niet toe. Door de agendabijeenkomst te ordenen langs drie vooraf gekozen subthema's (samenstelling van de wijk, het beheer van de openbare ruimte, burgers doen mee) was er voor burgers weinig ruimte om zelf vraagstukken of problemen in te brengen waarover het burgerplatform later advies zou kunnen gaan uitbrengen. Omdat burgers geen voorkeur konden uitspreken over het subthema waarover iedere subgroep zou gaan discussiëren, kwam de inbreng van platformleden in een enkel geval niet goed tot zijn recht. Zoals het platformlid dat het probleem van hangjongeren wilde agenderen maar hiervoor bij de verkeerde subgroep bleek te zijn ingedeeld. Ook de wijze waarop de subthema's werden bediscussieerd leende zich niet goed voor een verdieping van het adviesthema. VROM-medewerkers probeerden zich te verplaatsen in de problemen van burgers en vroegen aan platformleden het omgekeerde te doen. Hoewel het interessante debatten opleverde, bood het geen mogelijkheid om te bepalen over welke onderwerpen advies zou worden uitgebracht. Het leidde bij enkele deelnemers tot verwarring over het doel en de opzet van het burgerplatform VROM: 'wordt het zo niet erg vrijblijvend allemaal?' en 'wat wordt er eigenlijk van ons verwacht?' In een verbeterrapportage over de eerste agendabijeenkomst hebben de evaluatie-onderzoekers van de UvT het agenderende karakter van de agendabijeenkomst aan de orde gesteld en besproken met het projectteam burgerplatform VROM. Mede naar aanleiding hiervan, en vanwege het complexe karakter van het adviesthema van de tweede ronde van het burgerplatform (prioriteiten in de handhaving), is de doelstelling van de agendabijeenkomst bijgesteld. De agendabijeenkomst kreeg in plaats van een agenderende functie een probleemverkenkend karakter. Aan de hand van een scoringsformulier waarop burgers vooraf de relevantie van verschillende risico's op het VROM-werkgebied konden aangeven, is in subgroepen gediscussieerd over de achtergronden van risicobeleving en het onderscheid tussen risicobeleving en wetenschappelijk vastgestelde risico's.

Leefwereld en beleidswereld

De agendabijeenkomst is de eerste ontmoeting tussen burgers en VROM-beleidsmakers. Deze ontmoeting is voor beiden in meerdere opzichten bijzonder. Burgers zullen in het dagelijks leven niet snel in contact komen met VROM-ambtenaren, terwijl die ambtenaren voor hun werk meestal geen directe contacten onderhouden met individuele burgers. Wat de

ontmoeting verder bijzonder maakt, is dat deze de burgers als adviseurs centraal stelt. De leef- en belevingswereld van de platformleden is het uitgangspunt. Voor een aantal VROM-medewerkers bleek het soms lastig om hun beleidswerkelijkheid te vertalen naar de leef- en belevingswereld van burgers. De reacties op het gebruik van ambtelijke jargonbegrippen als 'prioritaire wijkaanpak', 'sociaal-fysiek' en 'handhavingstekort' maakten VROM-medewerkers in ieder geval duidelijk dat aan hun omgevingsoriëntatie soms wat te verbeteren valt. Bezien vanuit de doelstelling om VROM-medewerkers meer 'van buiten naar binnen' te leren werken, wierp de eerste bijeenkomst van het burgerplatform meteen al vruchten af.

Vorbereiding op adviesbijeenkomst

De agendabijeenkomst bereidt de burgerforumleden voor op hun adviesrol door het adviesthema nader te verkennen (en aanvankelijk ook: in te kaderen) en door naar aanleiding hiervan te bepalen welke informatie voor burgers nodig is om tot een goed gefundeerd advies te komen. In het projectplan burgerplatform wordt nog gesproken over 'maken van het afspraken over informatieverzameling', maar uiteindelijk komt het erop neer dat burgers zich na afloop van de agendabijeenkomst kunnen inschrijven voor excursies, panelgesprekken met ervaringsdeskundigen of specialistensprekken. Omdat dit alleen bij de eerste telefonische kennismaking om de aanmelding definitief te maken en bij de uitnodiging voor de agendabijeenkomst niet is genoemd, komen deze excursies en bijeenkomsten voor de platformleden als een aangename en onaangename verrassing. Aangenaam omdat hiermee een extra mogelijkheid wordt geboden om zich in de materie te verdiepen, onaangenaam omdat het burgerplatform voor de deelnemers hierdoor veel meer tijd gaat kosten dan was toegezegd. Voor nogal wat burgers blijken de aangename kanten te overheersen: vooral tijdens de eerste platformronde was het aantal aanmeldingen voor excursies en spreekuren hoger dan verwacht. Bij enkele (twee op de twintig) deelnemers is de onverwacht grote tijdsinvestering reden om zich af te melden als forumlid.

Vraag: agenderen of exploreren?

De agendabijeenkomst is door de verschillende betrokkenen beide keren goed tot zeer goed beoordeeld. Burgers en beleidsmakers vonden het zonder uitzondering een leerzame en aangename kennismaking met elkaar en met het adviesonderwerp. In dat opzicht is de agendabijeenkomst zeer geslaagd te noemen. Het aanvankelijke doel om het adviesonderwerp in te kaderen tot een aantal concrete adviesvragen of adviesthema's is echter niet gehaald. Hoewel dit aanvankelijk wel bij de deelnemers was aangekondigd, is het maar de vraag of het agenderen van adviesonderwerpen eigenlijk wel beoogd was. Zoals gezegd was de opzet van de agendabijeenkomst hier in ieder geval niet op gericht. De tweede agendabijeenkomst liet het agenderingsdoel zelfs geheel varen.

De onduidelijkheid over het doel van de agendabijeenkomst lijkt zijn achtergrond te vinden in het eerder genoemde gebrek aan een eenduidige visie op de rol en inbreng van het burgerplatform VROM. Als niet helder is welk type advies het burgerplatform moet opleveren, kunnen er ook geen duidelijke keuzes worden gemaakt over de wijze waarop forumleden

hierop moeten worden voorbereid. Als bijvoorbeeld gekozen wordt voor de verdere uitwerking van een bepaald beleid, ligt het voor de hand om tijdens de agendabijeenkomst samen met burgers na te gaan op welke punten het VROM-beleid verdere uitwerking behoeft. Indien de inbreng van het burgerplatform gericht is op het toetsen en aanpassen van bestaand beleid, is het juist nodig om tijdens de agendabijeenkomst na te gaan op welke punten getoetst moet worden en aanpassingen kunnen worden voorgesteld. Als het burgerplatform tot doel heeft om adviezen te geven over de richting en omvang van het beleid, zou juist weer gekozen moeten worden voor een agendabijeenkomst waar een beleidsprobleem nader wordt verkend.

3.4 De voorbereiding op de adviesbijeenkomst

Om goed voorbereid te zijn voor de adviesbijeenkomst, krijgen de leden van het burgerforum ongeveer zes weken de tijd om zich te verdiepen in de verschillende aspecten van het adviesonderwerp. Veel burgers nemen deel aan een enkele excursie of gesprek met (ervarings) deskundigen; slechts een kleine groep legt meerdere bezoeken af. Ook de mate waarin schriftelijke achtergronddocumentatie en informatie op internet wordt gelezen, verschilt sterk. Sommigen maken een uitgebreide studie van al het materiaal dat door VROM wordt toegezonden en gaan naar aanleiding hiervan zelfs op zoek naar aanvullende informatie. Het merendeel van de deelnemers beperkt zich tot een deel van de ruime hoeveelheid aan informatie.

Met VROM op pad...

Het feit dat er altijd VROM-beleidsmakers en mensen van het projectteam burgerplatform bij de excursies aanwezig zijn, wordt door de forumleden verschillend beoordeeld. Aan de ene kant biedt het de burgers een entree tot plaatsen en situaties waar ze anders minder gemakkelijk toegang toe zouden hebben en stelt het ze in de gelegenheid om met beleidsmakers van gedachte te wisselen over de getoonde problematiek; aan de andere kant geeft de aanwezigheid van VROM-medewerkers burgers het gevoel dat ze aan de hand van VROM een gekleurd beeld met vooral 'best practices' te zien krijgen.

Voor VROM-medewerkers levert hun aanwezigheid bij excursies en andere bijeenkomsten leerzame ervaringen op. Het gesprek met burgerforumleden over problematiek die op een excursie aanschouwelijk wordt gemaakt, prikkelt hen om min of meer vanzelfsprekende VROM-werkroutines en beleidskaders door de ogen van de burger te bezien en te beoordelen. Een aantal van hen geeft aan dit zeer inspirerend te hebben gevonden.

Om de indrukken en bevindingen van de excursies en andere bezoeken met elkaar te kunnen delen, vragen de deelnemers van de eerste platformronde om een internetforum waarop ze met elkaar informatie konden uitwisselen. Omdat dit in korte tijd niet gerealiseerd kan worden, moet worden teruggegrepen worden op e-mail. Deze wijze van informatie-uitwisseling functioneert goed: deelnemers maken verslagen van bijeenkomsten en mailen die rond aan hun medeplatformleden. Voor de tweede platformronde komt er wel een speciaal

internetforum, maar hier wordt weinig gebruik van gemaakt. Behalve dat de deelnemers het forum niet erg gebruiksvriendelijk vinden, blijkt de animo om verslagen te maken van bijeenkomsten of om anderszins informatie met elkaar te delen deze keer wat minder.

Documentatie

In de periode tussen de agendabijeenkomst en de adviesbijeenkomst krijgen de deelnemende burgers bijna wekelijks achtergronddocumentatie toegezonden.

In totaal over de periode verspreid gaat het hierbij om:

- Informatie over bestaand beleid (ongeveer 30 pagina's) geschreven door de beleidsverantwoordelijke VROM-directie;
- Informatie over visies en standpunten van relevante maatschappelijke actoren (ongeveer 24 pagina's) opgesteld door adviesbureau Schuttelaar & Partners;
- Resultaten van een opinieonderzoek en verslagen van panelgesprekken (ongeveer 16 pagina's) opgesteld door adviesbureau Schuttelaar & Partners;
- Door het burgerforum zelfgemaakte verslagen van excursies en gesprekken met deskundigen.

Deze documenten worden per post dan wel per e-mail of via het webforum aangereikt. Om te voorkomen dat burgers overvoerd worden met schriftelijke documentatie, wordt ervoor gekozen om de informatie gespreid aan te leveren. Iedere keer voorzien van een begeleidende brief waarmee de documentatie met andere achtergrondinformatie in verband wordt gebracht. Nu eens betreft het een bundeling van tijdschrift-artikelen, dan weer een notitie over de taken, bevoegdheden en beleidsuitgangspunten. Verder wordt documentatie verstrekt die informatie verschaft over de bestaande beleidspraktijk en de wijze waarop deze door verschillende betrokkenen wordt ervaren en beoordeeld. Hierbij wordt getracht om de gezichtspunten van groepen die minder sterk in het burgerplatform zijn vertegenwoordigd toch aan bod te laten komen in het adviesproces. Het betreft in alle gevallen teksten en notities die speciaal voor het burgerplatform zijn vervaardigd. Vaak bevatten ze ook voor VROM relevante informatie over de manier waarop VROM-beleid in de leefwereld van burgers doorwerkt, maar ze worden door de betrokken beleidsdirecties niet als zodanig gebruikt. Zo blijven de resultaten van een enquête naar opinies over leefbaarheid onder bewoners van achterstandwijken onopgemerkt bij de beleidsambtenaren van DG-wonen, hoewel deze belangrijke gegevens verschaffen voor de ontwikkeling van de 56-wijken aanpak van VROM.

Ironisch genoeg ontgaat het de burgers dat deze en andere documentatie exclusief voor het burgerplatform bedoeld is. Het feit dat alle documenten en rapporten in keurige VROM-kaften zijn gestoken, wekt de indruk dat het interne stukken zijn waarover VROM reeds enige tijd beschikt. Hoewel het de opzet was dat burgers op basis van deze nieuwe informatie een advies formuleren, krijgen burgers onbedoeld het gevoel dat hen naar iets wordt gevraagd dat VROM allang weet.

Behalve dat de status van de documentatie voor burgers niet helemaal helder is, roept de stroom aan gegevens ook allerlei onzekerheden op over wat er van hen wordt verwacht.

Sommige deelnemers gaan ervan uit dat de documentatie een uitputtend overzicht geeft (of hoort te geven) van alle relevante ontwikkelingen en problemen die met het adviesthema samenhangen, en dat het voor een goede voorbereiding noodzakelijk is deze helemaal te lezen. De meesten maken een al dan niet beredeneerde selectie uit de teksten, maar blijven een beetje met het ongemakkelijke gevoel zitten dat ze zich misschien niet voldoende hebben voorbereid op de adviesbijeenkomst. De hoeveelheid documentatie brengt verder met zich mee dat de deelnemers het overzicht soms een beetje kwijtraken. Omdat de achtergrondinformatie gefaseerd tot hen komt, is het voor burgers moeilijk te bepalen hoe de afzonderlijke teksten zich tot elkaar verhouden.

Vraag: opiniëren of informeren?

In het verlengde van de beoordeling van de praktische gang van zaken bij de voorbereiding op de adviesbijeenkomst, speelt de meer strategische vraag in welke mate VROM dit dient te ondersteunen en wat hiermee precies beoogd wordt. Een vraag die nauw samenhangt met de hiervoor al opgeworpen vraag naar de gewenste inbreng van burgers. Als van burgers wordt verwacht dat zij vanuit hun eigen leef- en belevingswereld vernieuwende en inspirerende ideeën over VROM-beleid ontwikkelen, ligt het voor de hand burgers vooral zelf naar informatie op zoek te laten gaan en eventueel wat opiniërende informatie aan te reiken waarmee zij hun gedachten over het adviesthema kunnen prikkelen. Op die manier wordt gestimuleerd dat burgers met eigen probleemdefinities en oplossingsrichtingen komen. Als het aan de andere kant de bedoeling is om burgers te laten adviseren over een nauw omschreven beleidsprobleem van VROM, ligt het misschien meer in de rede om hen met gedegen informatie op te leiden tot een soort amateur-ambtenaren die goed op de hoogte zijn van alle bestuurlijke en inhoudelijke aspecten van dit probleem. De probleemdefinitie van VROM is hier immers het uitgangspunt.

Achteraf moet worden vastgesteld dat de voorbereiding van de burgers op de adviesbijeenkomst zowel een opiniërend als informatief karakter had. Dat deze twee aspecten niet duidelijk van elkaar werden onderscheiden verklaart de onduidelijkheden die er ontstonden over de excursies en achtergronddocumentatie. Wat door VROM bedoeld was als informatieve documentatie, werd door burgers soms beschouwd als opiniërend, en andersom. Daarbij kwam, dat ieder type voorbereiding een ander soort burgeradvies veronderstelt, hetgeen burgers wat onzeker maakte over de wijze waarop zij zich zouden moeten voorbereiden op het formuleren van burgeradviezen.

3.5 De adviesbijeenkomst

Voor de adviesbijeenkomst wordt een hele zaterdag uitgetrokken. Na korte presentaties van enkele burgers over excursies en andere bezoeken, start men in kleine subgroepjes met het inventariseren van ideeën en suggesties. Vervolgens worden deze plenair besproken en in thema's geclusterd, waarna ieder thema in subgroepen verder wordt uitgewerkt. In verschillende zaaltjes staan laptop-computers waarop burgers hun beleidsadviezen volgens

een vooraf gegeven format kunnen intypen. Burgers krijgen hierbij ondersteuning van medewerkers van het projectteam burgerplatform en van enkele VROM-beleidsmedewerkers. Er moet onder betrekkelijk grote tijdsdruk worden gewerkt: aan het einde van de middag dienen de adviezen te worden aangeboden. Tijdens de eerste adviesronde zijn de adviezen aangeboden aan minister Dekker; bij de tweede ronde aan inspecteur-generaal G. Wolters.

Tijdsdruk

Ter voorbereiding op het ontwikkelen van adviezen is tijdens de adviesbijeenkomst van de eerste themaronde veel tijd besteed aan brainstormsessies waarin verschillende ideeën en suggesties over 'Leefbaarheid en stedelijke vernieuwing' zijn geïnventariseerd en bediscussieerd. Het resulteert in een veelheid aan – creatieve maar nog rudimentaire – ideeën voor adviezen, die na de lunchpauze in samenhangende clusters door subgroepjes verder worden uitgewerkt. De tijd die hiervoor rest is nogal kort, hetgeen bij enkele burgers irritaties oproept. Vooral de deelnemers die veel tijd hebben gestoken in de voorbereiding op de adviesbijeenkomst, voelen zich niet serieus genomen. Hoewel de forumleden er uiteindelijk toch in slagen om redelijk uitgewerkte adviezen aan minister Dekker te presenteren, zijn de reacties van burgers op de gang van zaken tijdens de adviesbijeenkomst een reden om de opzet van de adviesbijeenkomst van de tweede ronde te herzien. Mede naar aanleiding van een verbeterrapportage door de evaluatoren van de UvT wordt er bij adviesbijeenkomst van het tweede burgerplatform voor gekozen om de brainstormfase (waarin ideeën voor adviezen worden geïnventariseerd en besproken) te laten vervallen. In plaats daarvan heeft het projectteam burgerplatform samen met de voorzitter via het webforum en over de mail ideeën en suggesties van platformleden geïnventariseerd die in de loop van de verschillende excursies en andere bijeenkomsten van de voorbereiding zijn ontstaan. De tijdswinst die dit oplevert, laat onverlet dat ook nu nogal wat deelnemers onvrede hebben met het tempo waarin zij hun adviezen moeten opstellen.

Behalve het uitwerken en bespreken van de verschillende ideeën en suggesties over het VROM-beleid, blijkt vooral de precieze formulering van de adviezen veel tijd te kosten. Omdat betrekkelijk snel geschreven concept-adviezen als input dienen voor verdere discussie, staat de formulering van de adviezen en de reacties hierop centraal. Inhoudelijke discussies worden zo nogal eens overschaduwd door discussies over begripsomschrijvingen, punten en komma's.

Ondersteunen, niet sturen

Het levert het projectteam burgerplatform veel hoofdbrekens op hoe de burgers ondersteund moeten worden bij het opstellen van de burgeradviezen. Na lang wikken en wegen wordt gekozen voor een terughoudende opstelling, waarbij de VROM-beleidsmedewerkers voor de burgers op afroep beschikbaar zijn om vragen te beantwoorden. De gedachte hierbij is dat burgers zonder enige inmenging of beïnvloeding zelfstandig tot een advies moeten komen. Iedere indruk van manipulatie dient te worden vermeden. Omdat het burgers tijdens de eerste

adviesbijeenkomst veel moeite blijkt te kosten om in korte tijd adviezen op te stellen, en omdat er weinig gebruik wordt gemaakt van de expertise van de aanwezige beleidsambtenaren, is er voor de tweede adviesbijeenkomst voor gekozen om de VROM-medewerkers een belangrijkere rol te geven. Het merendeel neemt die rol ook. Hoewel hen vooraf te kennen was gegeven dat het niet gewenst is om eigen ideeën en voorkeuren over het VROM-beleid met burgers te bespreken, doet een aantal beleidsmedewerkers dat toch. Burgers zien het echter niet als een beïnvloedingspoging, maar stellen de openhartigheid van beleidsambtenaren juist op prijs. Zij verwachten dat de inbreng van ambtenaren de relevantie van hun adviezen kan vergroten, en houden zelf de regie op het verwerken van al hetgeen de ambtenaren te berde brengen. De gedachtewisseling met burgers prikkelt ambtenaren om de bestaande beleidspraktijken door een andere bril te bekijken en de nieuwe ideeën die dit oplevert met burgers te delen. Verder biedt het hen naar eigen zeggen waardevolle informatie over de wijze waarop VROM-beleidsproblemen door burgers worden beleefd.

Snelkookpan

Het tempo waarin gewerkt moet worden, levert bij burgers gemengde gevoelens op. Aan de ene kant geeft het na afloop veel voldoening als een vooraf voor onmogelijk gehouden opdracht toch is volbracht. Ondanks al het gehaast – en de stress die dat soms met zich meebrengt –, is het gelukt om de adviezen op tijd gereed te hebben voor aanbieding. Dat de minister of de inspecteur-generaal een enthousiaste inhoudelijke reactie geeft op de adviezen, versterkt het gevoel dat de burgers op de adviesdag een bijzondere prestatie hebben neergezet. Aan de andere kant vinden de deelnemers dat het korte tijdsbestek waarin de adviezen voltooid moesten worden, te weinig recht deed aan de manier waarop men zich met excursies, notities en andere achtergronddocumentatie had voorbereid op de adviesbijeenkomst. Veel burgers zijn daarom achteraf ontevreden over de kwaliteit van de adviezen. Ofschoon burgers erkennen dat een beetje druk op de ketel veel creatieve energie kan losmaken, vinden zij dat veel van hun ideeën in de snelkookpan zijn stukgekookt. Onderscheiden visies op VROM-problemen zijn hierdoor naar de achtergrond verdwenen. De snelheid waarmee is gewerkt, heeft volgens burgers afbreuk gedaan aan de scherpheid van de formulering en onderbouwing van hun adviezen. Zonder uitgebreide voorbereiding hadden zij ongeveer dezelfde aanbevelingen kunnen doen, zo wordt gedacht. Ook vragen de deelnemers zich af hoe de burgeradviezen kunnen bijdragen aan het VROM-beleid. Men verwacht dat de meeste adviezen zich niet zullen lenen voor een verdere uitwerking in het VROM-beleid. De vrees dat de inbreng van burgers vrijblijvend zal blijken te zijn, wordt voor sommigen bewaarheid.

De ervaringen van de adviesdag kweken bij burgers overigens veel begrip voor het werk van beleidsambtenaren. De deelnemers van het burgerplatform geven na afloop aan dat zij aan den lijve hebben ervaren, waarom beleidsprocessen in de praktijk niet altijd snel kunnen verlopen.

Vraag: adviezen of oplossingsrichtingen?

Dat het lastig is gebleken om burgers in één dag tijd adviezen te laten formuleren, roept de vraag op naar welk eindresultaat het beste kan worden toegewerkt. Dienen burgers met uitgewerkte en concrete beleidsadviezen te komen, of is het misschien veel zinvoller om ze meer abstract geformuleerde oplossingsrichtingen te laten presenteren? Vanuit de gedachte dat tastbare resultaten voor hen bevredigender zijn en binnen het ministerie niet gemakkelijk kunnen worden genegeerd, is er voor gekozen om burgers beleidsadviezen te laten maken die zich gemakkelijk laten vertalen in VROM-beleid. Deze keuze heeft ertoe geleid dat veel platformleden eraan twifelen of hoe adviezen voldoende kwaliteit hebben om niet al te gemakkelijk door beleidsambtenaren terzijde te worden geschoven.

Om de kwaliteit en de relevantie van de adviezen te versterken, kan gedacht worden aan het verlengen van de adviesessie met een dag. In plaats van één dag, wordt dan een weekend of een etmaal aan de adviezen gewerkt. Ook is het mogelijk om de nog abstracte inbreng van burgers na de adviesbijeenkomst door beleidsambtenaren te laten verwerken tot concrete burgeradviezen, die vervolgens schriftelijk ter toetsing aan de burgers worden voorgelegd. Belangrijker is evenwel, dat de inkadering van de adviesvraag en de gewenste concreetheid van de adviezen met elkaar sporen. De hierboven al besproken tweeslachtigheid in de adviesopdracht, heeft vooral tijdens de adviesbijeenkomst opgespeeld. Om tot de gewenste concrete beleidsadviezen te kunnen komen, zou een duidelijk ingekaderde adviesvraag meer voor de hand hebben gelegen. Omdat gestart is met een nogal ruim geformuleerde adviesvraag, zou een wat abstractere uitkomst in de vorm van probleemverkenningen en oplossingsmogelijkheden een passender optie zijn geweest. Dat burgers is gevraagd om een ruim geformuleerde adviesvraag van concreet uitgewerkte beleidsadviezen te voorzien – en de ongerijmdheden die hieruit zijn voortgevloeid – heeft de leden van het burgerforum tijdens de adviesbijeenkomst in een lastig parket gebracht. Meer tijd voor advisering of een meer uitgebreide ondersteuning van burgers door VROM-medewerkers, zullen deze ongerijmdheden niet kunnen wegnemen.

3.6 Terugkoppelbijeenkomst en nazorg

Na de presentatie van de burgeradviezen gaan de beleidsmakers van VROM meteen aan de slag om de burgeradviezen te verwerken en hierop een reactie voor te bereiden. De reactie van VROM op de burgeradviezen wordt ruim twee maanden na de adviesbijeenkomst besproken tijdens een terugkoppelbijeenkomst. In de terugkoppelbijeenkomst wordt nagegaan of de deelnemers van het burgerforum zich kunnen herkennen in de geherformuleerde adviezen. Verder wordt er aangegeven wat er met de adviezen is gebeurd of gaat gebeuren, en wordt er gediscussieerd over de wijze waarop de adviezen al dan niet in beleid worden omgezet. Bij de terugkoppelbijeenkomst van de eerste themaronde wordt de reactie op de burgeradviezen verzorgd door directeur-generaal Wonen Annet Bertram, tijdens

de tweede themaronde verzorgen staatssecretaris Pieter van Geel en inspecteur-generaal Gerard Wolters de terugkoppeling aan burgers.

Vervolmaking adviezen

Om ervoor te zorgen dat de – zoals gezegd haastig geformuleerde – burgeradviezen begrijpelijk zijn voor beleidsmakers die niet bij de platformbijeenkomsten aanwezig zijn geweest, moet er soms wat tijd worden besteed aan de uitwerking van burgeradviezen. Op aandringen van enkele burgers tijdens de eerste themaronde, zijn de bewerkte adviezen teruggekoppeld naar vertegenwoordigers van de subgroepjes die aan ieder burgeradvies hebben gewerkt. Tijdens de tweede themaronde wordt van die terugkoppeling afgezien. Bij burgeradviezen waarvan de bedoeling niet helder is, proberen VROM-medewerkers die bij het subgroepje dat dit advies heeft ontwikkeld aanwezig zijn geweest, om in de geest van de ideeën van dit subgroepje het advies wat verder te verduidelijken.

Barrières bij verwerking burgeradviezen

Waar de activiteiten van het burgerplatform zich eerst nog vooral buiten het ministerie concentreerden, krijgt het burgerplatform nu ook intern meer betekenis. Verschillende beleidsmakers – waarvan er een aantal tot dan toe niets met het burgerplatform te maken hebben gehad – krijgen het verzoek een inhoudelijke reactie te schrijven op een van de burgeradviezen. Daarbij is voor ieder burgeradvies een beleidsmaker gezocht die vanuit zijn of haar taakveld en expertise het best in staat is om hierop een beleidsreactie voor te bereiden. Dat hiervoor soms mensen van verschillende beleidsdirecties en stafafdelingen moeten worden ingeschakeld, betekent dat nieuwe samenwerkingsrelaties moeten worden opgebouwd die de bestaande routines en verhoudingen binnen het departement danig op de proef stellen. Dit alles vergt in ieder geval veel organisatievermogen. Daarbij komt, dat de beleidsmaker die de werkzaamheden voor het burgerplatform in het DG coördineert, soms steun in de hiërarchie van de organisatie ontbeert om medewerking bij het verwerken van de burgeradviezen af te dwingen. Verzoeken aan beleidsmakers om een reactie op een burgeradvies voor te bereiden krijgen daarom niet altijd de prioriteit die ze gezien de planning van het burgerplatform verdienen. Het 'gewone werk' van die beleidsmakers moet immers ook op tijd af. Dat het uiteindelijk toch lukt om binnen een redelijke termijn een inhoudelijke reactie op de burgeradviezen voor te bereiden, zegt veel over de overredingskracht en het organisatietalent van de personen die binnen ieder DG de inzet van beleidsmakers hebben gecoördineerd. Het laat ook zien dat er bij beleidsmakers – ondanks alle drukte van het dagelijkse werk – belangstelling is voor de inbreng die burgers via het burgerplatform hadden geleverd. Het idee om de agenda van burgers meer centraal te stellen, blijkt bij hen enthousiasme te wekken. Desondanks kost het beleidsambtenaren moeite om zich te laten inspireren door de vernieuwende adviezen van burgers. Dat enkele burgeradviezen de bestaande beleidskaders op de proef stellen, ontlokt bij beleidsambtenaren nogal eens defensieve reacties als 'dat doen we al', 'dat kan helemaal niet' of 'hier gaan we niet over'. Al met al blijkt het vermogen om voorbij het vigerende VROM-beleid te denken, niet sterk

aanwezig. De ambitie van het burgerplatform (en daarmee van het stimuleringsprogramma) om de agenda van de burger meer centraal te stellen, stuit hier op onwennige reacties van beleidsambtenaren die alleen vanuit de beleidsagenda redeneren. Het al eerder genoemde gegeven dat instrumenten voor cultuurverandering zoals het burgerplatform een cultuurverandering proberen te bereiken maar deze tegelijkertijd beperkt aanwezig veronderstellen, lijkt hier op te spelen.

Met wat ondersteuning van het projectteam Burgerplatform lukt het uiteindelijk toch om enkele burgeradviezen in beleidsvoorstellen uit te werken. Voor de overige adviezen wordt een argumentatie voorbereid, waarin wordt aangegeven dat deze al onderdeel uitmaken van het bestaande beleid, of waarin wordt uitgelegd waarom deze adviezen (nog) niet kunnen worden opgevolgd.

Lange radiostilte

Omdat vooraf al was ingecalculeerd dat het voorbereiden van reacties op de burgeradviezen een tijdrovend proces zou zijn, is de terugkoppelbijeenkomst van de eerste themaronde ruim twee maanden na de adviesbijeenkomst gepland. Tijdens de tweede themaronde valt de zomervakantie tussen beide bijeenkomsten, waardoor de terugkoppelbijeenkomst ruim vier maanden op zich laat wachten. Dat burgers er begrip voor hebben dat een zorgvuldige verwerking van hun adviezen enige tijd vergt, neemt niet weg dat zij toch wat moeite hebben met de late reactie op de burgeradviezen. Dat VROM na de presentatie van hun adviezen een nogal lange radiostilte in acht neemt vormt voor hen een groot contrast met de nogal intensieve relatie die zij daarvoor met VROM onderhielden. Na de eerste terugkoppelbijeenkomst is dit in een verbeterrapportage aan het projectteam burgerplatform aan de orde gesteld door de evaluatie-onderzoekers van de UvT. Mede naar aanleiding hiervan zijn de deelnemers van het burgerplatform tijdens de tweede themaronde tussentijds – voorafgaand aan de terugkoppelbijeenkomst – op de hoogte gebracht van de concept-reacties van het ministerie op hun adviezen.

Terugkoppeling en beleidsverantwoording

In de manier waarop aan burgers is teruggekoppeld wat er met hun adviezen is gebeurd of gaat gebeuren, zijn er grote verschillen tussen de bijeenkomst van de eerste ronde en die van de tweede ronde. Tijdens de eerste terugkoppelbijeenkomst wordt de reactie op de beleidsadviezen onder leiding van directeur-generaal Annet Bertram verzorgd door een aantal VROM-beleidsmedewerkers. Ieder van hen geeft aan de hand van een korte samenvatting van elk burgeradvies en uitgebreid exposé over het huidige VROM-beleid. Hierin wordt vooral aangegeven in welke mate het ministerie al aan de wensen van het burgerforum tegemoetkomt, of waarom het niet mogelijk is het burgadvies op te volgen. De gedachtewisseling met burgers over hun adviezen krijgt hierdoor meer het karakter van een beleidsverantwoording. Een goed gesprek over de wijze waarop VROM om zal gaan met de inbreng van burgers komt niet van de grond. Tijdens de terugkoppelbijeenkomst van de tweede themaronde is dat wel het geval. Onder leiding van staatssecretaris Pieter van Geel

en inspecteur-generaal Gerard Wolters wordt besproken hoe de verschillende adviezen zich verhouden tot het VROM-beleid. Hierbij worden de adviezen onderverdeeld in adviezen die het VROM-beleid ondersteunen, adviezen die extra prioriteit vragen, adviezen waarover verschil van inzicht bestaat tussen VROM en het burgerforum, en adviezen die voor VROM vernieuwend zijn.

Waardering

Ondanks de grote verschillen tussen beide terugkoppelbijeenkomsten, zijn de oordelen van burgers hierover in beide gevallen redelijk tot zeer positief. Dat de terugkoppelbijeenkomst van de eerste ronde in mindere mate tegemoet is gekomen aan de doelstelling om het burgerforum uit te leggen wat VROM met de adviezen gaat doen, wordt gecompenseerd door de grote media-aandacht voor een van de burgeradviezen. De mededeling van VROM dat zij het burgeradvies 'maak een APK-keuring voor wijken' zou gaan overnemen, leidt tot veel publicaties in verschillende media en nieuwsitems op de nationale radio, waarbij enkele burgerforumleden hun ideeën mogen toelichten. Het geeft de deelnemers aan het burgerplatform alsnog het gevoel dat hun inbreng serieus is genomen, hoewel sommigen wel enige moeite hebben met het feit dat alle aandacht uitgaat naar slechts één van de burgeradviezen. Al met al zijn de burgers van beide themaronden redelijk tot zeer tevreden over de wijze waarop VROM is omgegaan met hun adviezen. Voor zover de vrees bestond dat het burgerplatform een erg vrijblijvend participatie-instrument zou zijn, is die voor de meeste burgers niet uitgekomen.

Dat de meeste burgeradviezen (nog) niet tot concrete beleidsvoorstellen hebben geleid, is voor de meeste burgers geen enkel probleem. In de eerste plaats omdat zij de kwaliteit van hun eigen adviezen (zoals gezegd) niet al te hoog inschatten, en er begrip voor hebben dat beleidsproblemen veel ingewikkelder zijn dan zij als niet ingewijde burgers kunnen overzien. Ten tweede is de mogelijkheid om mee te praten over het VROM-beleid maar één aspect van de motivatie om aan het burgerplatform deel te nemen. Veel burgers wilden vooral een kijkje in de keuken van VROM om zo meer te weten komen over de achtergronden van beleidsthema's en –problemen. Onafhankelijk van de mate waarin men vindt dat de burgeradviezen door VROM serieus zijn genomen, geeft het merendeel van de deelnemers aan het burgerplatform een erg leerzame ervaring te hebben gevonden. De vraag of men het anderen zou aanraden om aan het burgerplatform deel te nemen, wordt door allen bevestigend beantwoord.

Afronding

De terugkoppelbijeenkomst vormt de afsluiting van het burgerplatform. Na een periode van intensieve betrokkenheid en intensieve samenwerking met elkaar en met VROM-medewerkers, komt die afsluiting voor sommigen deelnemers wat erg abrupt. In de eerste plaats omdat er na de inhoudelijke discussie over burgeradviezen weinig tijd is voor een soort afscheidsceremonie dat het einde van het burgerplatform markeert. Tijdens de tweede

terugkoppelbijeenkomst wordt hier overigens wel wat meer aandacht aan besteed, in de vorm van een uitgebreid dankwoord en de uitreiking van een groepsfoto van het burgerforum. De tweede reden waarom het burgerplatform voor enkele deelnemers nog niet is afgerond, is dat het tijdens de terugkoppelbijeenkomst duidelijk is geworden dat het een flinke tijd kan duren voordat de burgeradviezen in beleid kunnen worden omgezet. Veel burgers vragen hoe zij op de hoogte worden gehouden over de manier waarop VROM met hun adviezen omgaat, maar erg concrete toezeggingen worden er daarover niet gedaan. Het idee van één van de deelnemers (tijdens de terugkoppelbijeenkomst van het tweede burgerplatform) om te zien wat er terecht is gekomen van alle adviezen, vindt warm onthaal.

Vraag: eenmalige of langdurige terugkoppeling?

Een eenmalige terugkoppeling over wat VROM met de adviezen van burgers gaat doen, veronderstelt een helder omschreven en goed ingekaderde adviesvraag die uitnodigt tot concrete beleidsadviezen. Alleen dan kan op korte termijn precies worden aangegeven hoe zal worden omgegaan met de inbreng van burgers. Zoals gezegd ontbrak het in beide theronden aan een goed omschreven adviesvraag. Desondanks heeft het burgerforum – zo goed en zo kwaad als dat ging – concrete beleidsadviezen weten te formuleren. De combinatie van een brede adviesvraag en concrete beleidsadviezen, maakt het moeilijk om meteen eenduidige uitspraken te doen over het gebruik en de bruikbaarheid van die adviezen. Pas later zal blijken of de burgeradviezen en de gedachtes die hieraan ten grondslag liggen van betekenis zullen zijn voor de ontwikkeling van VROM-beleid. Dat geldt ook voor de minder uitgewerkte voorstellen en ideeën die het burgerplatform heeft opgeleverd. Het zal pas op de lange termijn blijken in hoeverre VROM de inbreng van burgers serieus heeft genomen. Als VROM het belangrijk vindt hierover verantwoording af te leggen aan het burgerforum, moet het ministerie de deelnemers langdurig op de hoogte houden over de manier waarop de adviezen in het beleid doorwerken. Een terugkoppelbijeenkomst alleen is hiervoor dan niet voldoende.

4. Het burgerplatform beoordeeld

Het burgerplatform is een experiment. Het is bedoeld om leerervaringen op te doen met burgerparticipatie. Aan de hand van algemene bestuurskundige criteria voor succesvolle burgerparticipatie zullen deze leerervaringen hier uiteen worden gezet. De in het vorige hoofdstuk gepresenteerde analyse van het procesverloop van het burgerplatform dient hierbij als basis.

i) Openheid

Het eerste criterium – openheid – verwijst naar de mate waarin het bestuur bereid en in staat is om invloed te delen met burgers. Het streven om burgers met een burgerplatform rechtstreeks te betrekken bij de totstandkoming van VROM-beleid, is uniek in zijn soort. Het is niet vaker voorgekomen dat een departement zich zo vergaand openstelt voor de inbreng van burgers. In dat opzicht is het experiment burgerplatform VROM zeer bijzonder te noemen. Door het bijzondere en experimentele karakter van het burgerplatform was het niet eenvoudig geweest aan het openheids-criterium te voldoen. De bereidheid om invloed te delen met burgers stuitte in de eerste plaats op de bestaande organisatiecultuur. Het experiment burgerplatform en het stimuleringsprogramma waarvan dit deel uitmaakt beoogt immers de omgevingsoriëntatie van VROM te vergroten teneinde het VROM-beleid meer ‘van, voor en door burgers’ te maken; en zo’n cultuurverandering kost nu eenmaal enige tijd. Dat bleek onder andere bij het verwerken van de burgeradviezen, waarbij de beleidsmakers van VROM sterk geneigd waren om deze vanuit de bestaande beleidskaders te beoordelen. De tweede reden waarom het niet eenvoudig was om voldoende openheid te betrachten was de betrekkelijke snelheid waarmee de adviesthema’s zijn vastgesteld. Hierdoor was het niet helemaal duidelijk of en hoe er binnen de bestaande beleidskaders ruimte zou kunnen zijn voor de inbreng van burgers. Als het de bedoeling was om met het burgerplatform die ruimte te forceren, dan is dat maar zeer ten dele gelukt.

Leerervaring: cultuurveranderingen gaan langzaam. Dat geldt ook voor de cultuurverandering die het burgerplatform beoogt te stimuleren. De sterke omgevingsoriëntatie die soms van VROM-medewerkers werd verwacht, was in de praktijk niet altijd aanwezig. De spanningen die dit oplevert kunnen de gewenste gedrags- en cultuurverandering stimuleren, maar niet forceren.

ii) Duidelijkheid

Het duidelijkheids-criterium betekent dat het bestuur weet welke rol het zelf wil spelen en welke rol het aan burgers wil toebedelen. Zoals uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken, leverde dit criterium enige problemen op. Door de voordelen van een open adviesvraag te combineren met de voordelen van concrete beleidsadviezen beoogde het projectteam burgerplatform het beste van twee werelden met elkaar te combineren. Het ontbrak hierdoor aan een eenduidige visie op de inbreng van het burgerforum. Het leidde bij VROM tot allerlei

onzekerheden over hoe de deelnemende burgers moesten worden begeleid en ondersteund in hun adviestaak. Hierdoor was het voor burgers nogal eens onduidelijk wat er van hen werd verwacht.

Leerervaring: de ambivalente visie op wat er van burgers wordt verwacht en welke rol hun inbreng gaat spelen bij beleidsontwikkeling, zorgde voor onrust bij de procesorganisatie en onzekerheid bij participanten.

iii) Meerwaarde

In hoofdstuk 3 is duidelijk geworden dat vooraf niet helder is gedefinieerd welke meerwaarde de inbreng van en interactie met burgers zou moeten hebben. Het burgerplatform beoogt om burgers vanuit hun concrete leef- en belevingswereld te laten adviseren over VROM-thema's, maar het is niet helemaal duidelijk in welke behoefte die adviezen voorzien. De doelstelling om het VROM-beleid meer 'van, voor en door de burger' te maken is nogal onbepaald, net zoals het streven om de 'agenda van de burger meer centraal te stellen'. Hierdoor is het moeilijk om aan te geven wat de inhoudelijke meerwaarde van het burgerplatform is geweest. Dat neemt overigens niet weg dat iedere themaronde van het burgerplatform een aansprekend burgeradvies heeft opgeleverd dat een plaats op de beleidsagenda van VROM heeft verworven. Als instrument voor cultuurverandering heeft het burgerplatform een duidelijker meerwaarde gehad. In de interactie met burgers hebben beleidsmakers hun dagelijkse werkzaamheden door de bril van burgers bekeken, waarmee ze de betrekkelijkheid van hun beleidswerkelijkheid hebben leren inzien.

Leerervaring: omdat er vooraf geen helder vraagstuk was gedefinieerd, kan de inhoudelijke meerwaarde van het burgerplatform moeilijk worden bepaald. De inhoudelijke meerwaarde beperkt zich vooralsnog tot twee burgeradviezen die hoog op de VROM-beleidsagenda zijn geplaatst. De procesmatige meerwaarde van het burgerplatform – de mate waarin het heeft bijgedragen aan de beoogde cultuurverandering – kan duidelijker voor het voetlicht worden gebracht.

iv) Constructieve relatie

Ondanks het ontbreken van wederzijdse afhankelijkheden tussen VROM en de deelnemende burgers om gezamenlijke beleidsdoelstellingen te bereiken, is het toch gelukt om in betrekkelijk korte tijd een constructieve en betekenisvolle relatie te ontwikkelen tussen deelnemende burgers, beleidsmakers en het projectteam burgerplatform. Het was in dit kader van groot belang dat er een gemeenschappelijk beeld ontstond van de onderlinge relatie. Het leren van elkaar en van het proces dat men gezamenlijk doormaakte, was hierbij belangrijker dan het adviseren over VROM-beleid. VROM wilde leren van burgers en van het experiment, terwijl burgers wilden leren van de manier waarop VROM te werk gaat bij het oplossen van problemen die hen bezighouden.

Leerervaring: de gemeenschappelijkheid van beelden en belangen die noodzakelijk is om een constructieve relatie op te bouwen tussen overheid en participanten, kan op iets anders

berusten dan vooraf was gedacht. Burgers hadden zich aangemeld om mee te praten over het VROM-beleid, maar bleken achteraf minstens zo geïnteresseerd in alles wat hieraan vooraf ging: leren over de inrichting en het functioneren van de overheid en over de inhoud en achtergronden van beleidsproblemen.

v) Geschikte problematiek

Het is niet eenvoudig geweest om de thema's die in de twee rondes van het burgerplatform zijn behandeld, geschikt te maken voor burgerparticipatie. Het eerste adviesthema 'leefbaarheid en stedelijke vernieuwing' was weliswaar zeer herkenbaar en begrijpelijk voor burgers, maar had als probleem dat het op veel meer betrekking had dan alleen op VROM-beleid. Omdat de besproken vraagstukken rond leefbaarheid en stedelijke vernieuwing vooral een zaak zijn van lagere overheden en woningbouwcorporaties, moesten burgers uitvoerig worden geïnformeerd over de beleidsverantwoordelijkheden van VROM op dit terrein. Dat de leef- en belevingswereld van burgers zich weinig aantrekt van deze ingewikkelde taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, bleek uit het feit dat veel burgeradviezen uiteindelijk ook op het functioneren van gemeenten en woningbouwcorporaties betrekking hadden. Dit probleem speelde vooral omdat burgers was gevraagd om met concrete beleidsadviezen te komen. Als zij probleemdefinities en oplossingsrichtingen hadden mogen formuleren, had VROM meer ruimte gehad om de inbreng van de burgers te vertalen naar de eigen beleidsverantwoordelijkheden. Het tweede adviesthema 'prioriteiten in de handhaving' had dit probleem niet, maar daar stond weer tegenover dat dit thema niet altijd even herkenbaar was voor burgers. Het gegeven dat VROM voor de beheersing van risico's wetten maakt die niet allemaal kunnen worden gehandhaafd, en dat er daarom prioriteiten in de handhaving moeten worden gesteld is in feite een organisatorisch probleem dat voor burgers minder herkenbaar is. De achterliggende vraag welke gezondheids-, milieu-, en veiligheidsrisico's de meeste aandacht van de overheid verdienen, stond wél dicht bij de belevingswereld van burgers.

Leerervaring: adviesthema's moeten gaan over onderwerpen waarop VROM zelf beleid maakt of in staat is om andere overheden en instellingen aan te zetten tot ander beleid.

Verder is het van belang gebleken om de adviesthema's zoveel mogelijk vanuit het perspectief van de burger te definiëren.

vi) Voldoende ondersteuning

Met dit criterium wordt bedoeld dat het bestuur voldoende menskracht en hulpmiddelen tot zijn beschikking heeft voor de interactie met burgers, en dat burgers voldoende tijd beschikbaar hebben en goed worden ondersteund. Met een goed geoutilleerd projectteam burgerplatform en een grote inzet van de betrokkenen kon voor een belangrijk deel aan deze eis tegemoet worden gekomen. De organisatorische scherppte die noodzakelijk is om dit soort complexe participatieprocessen in goede banen te leiden, werd door het projectteam in sterke mate aan de dag gelegd. Dit is zowel door de leden van het burgerforum als door VROM-

beleidsmakers erg gewaardeerd. Waar men minder tevreden over was, was de tijdsbesteding die het burgerplatform met zich meebracht. Deze bleek veel groter dan vooraf was ingeschat. Dit plaatste niet alleen VROM-medewerkers, maar ook de deelnemende burgers voor tijdsproblemen. Enkele burgerforumleden zijn om die reden afgehaakt. De extra tijdsinvesteringen van burgers gingen vooral naar ondersteunende activiteiten en documentatie. Die was voor burgers erg uitbundig. Wat hieraan ten grondslag lag, waren onduidelijkheden over de gewenste inbreng van burgers waardoor er geen heldere keuzes konden worden gemaakt over de manier waarop burgers moeten worden ondersteund.

Leerervaring: een goed toegerust en toegewijd projectteam binnen VROM is noodzakelijk voor de ondersteuning en begeleiding van complexe participatieprocessen. De tijd die deelname aan het burgerplatform met zich meebrengt was te laag ingeschat waardoor burgers en beleidsmakers soms in de problemen kwamen.

vii) Procesarchitectuur en bestuursstijl sluiten op elkaar aan

Het laatste criterium houdt in dat de inrichting en opzet van de burgerparticipatie aansluiten op de rol die de overheid wil spelen en de inbreng die het van burgers verwacht. De brede omschrijving van de adviesthema's sloot goed aan bij een open en participatieve bestuursstijl, die burgers maximaal de ruimte geeft om zelf met probleemdefinities en oplossingsrichtingen te komen. Het past bij de doelstelling van het burgerplatform om burgers vanuit hun leef- en belevingswereld vernieuwende en inspirerende ideeën te laten ontwikkelen. Dat de uitkomsten hiervan tamelijk ongericht zijn -bouwstenen voor nieuwe beleidsconcepten of waardevolle informatie over de beoordeling van VROM-beleid- is inherent aan dit type benadering. Desalniettemin is er bij het experiment burgerplatform VROM voor gekozen om burgers in een vrij kort tijdsbestek concrete beleidsadviezen te laten formuleren. De inschatting was immers dat concrete adviezen minder gemakkelijk terzijde geschoven zouden kunnen worden, gegeven de situatie dat bij VROM een open en participatieve bestuursstijl nog in ontwikkeling is. Bij dit type uitkomst en de korte tijd waarin deze kan worden gerealiseerd, ligt een concrete en duidelijk afgebakende adviesvraag meer voor de hand. Tussen de omschrijving van het adviesthema en de aanpak van het burgerplatform bestond er dus een spanning: het veronderstelde een brede inbreng van burgers over een algemeen geformuleerd beleidsthema, en tegelijkertijd een concreet advies over een specifiek beleidsprobleem.

Leerervaring: de wens om burgers vanuit hun leef- en belevingswereld vernieuwende en inspirerende ideeën te laten ontwikkelen kwam onvoldoende overeen met het gelijktijdige streven om in een kort tijdsbestek tot concrete burgeradviezen te komen.

5. Het burgerplatform in perspectief

Na de voorgaande analyse van het verloop en de uitkomsten van het burgerplatform en de leerervaringen die hieruit kunnen worden getrokken, zal het functioneren van het burgerplatform worden getoetst aan de doelstellingen die VROM hiermee wil bereiken. Deze doelstellingen zijn geclusterd in vier onderscheiden perspectieven op de kwaliteit van het burgerplatform, die hier achtereenvolgens worden besproken.

Het burgerplatform als platform

Het eerste perspectief op de kwaliteit en de potenties van het burgerplatform heeft betrekking op de activiteiten en bijeenkomsten die in het kader van het burgerplatform zijn georganiseerd. Het gaat hier om 'het burgerplatform als platform', waarbij de doelmatigheid en doeltreffendheid van de opzet en organisatie van het experiment centraal staan.

- **OPZET EN ORGANISATIE:** Het is de deelnemers aan het burgerplatform niet onopgemerkt gebleven dat er veel zorg is besteed aan de opzet en organisatie van het proces en de bijeenkomsten die hier deel van uitmaken. De leden van het burgerforum zijn zonder uitzondering zeer tevreden over de condities waaronder zij hun adviezen hebben kunnen formuleren. Daarbij wijzen ze vooral op de aangename sfeer, de vriendelijke bejegening en de alerte reacties op hun vragen en problemen. Door veel te investeren in de organisatie en inrichting van de bijeenkomsten heeft het projectteam burgerplatform laten zien dat het burgerplatform geen vrijblijvende operatie is. Een boodschap die goed is overgekomen bij de deelnemers, maar daarmee ook wat verwachtingen oproept. Voor zover er kritiek is op de opzet en organisatie van het platform, vindt dat vooral zijn achtergrond in de spanning tussen een breed adviesthema en concrete beleidsadviezen en de onduidelijkheden die dat soms opleverde.
- **EXPERIMENT:** Aan de andere kant moet worden opgemerkt dat VROM realistisch is geweest over de verwachtingen die burgers mochten koesteren over het burgerplatform: 'het is voor ons een serieuze operatie, uw inbreng is niet vrijblijvend, maar het blijft wel een experiment'. Dat het bij experimenten nog wel eens zoeken is naar de beste formule, kon bij burgers op begrip rekenen, zeker omdat zij merkten dat dit niets te maken had met een gebrek aan aandacht of inzet van het projectteam.
- **DOELMATIGHEID INFORMATIEVERSTREKKING:** Er is erg veel geïnvesteerd in een goede inhoudelijke ondersteuning van het burgerforum. Toch bleef het rendement van alle excursies, gesprekken en achtergronddocumentatie achter bij de verwachtingen. Bij de adviesformulering tijdens de adviesbijeenkomst werd vaker teruggegrepen naar

eigen ervaringen en observaties uit de directe leefomgeving dan naar de indrukken van excursies of informatie uit achtergronddocumentatie.

- **VOORZITTER:** dat het tijdens de eerste platformronde niet is gelukt om op tijd een voorzitter te vinden, heeft als voordeel dat er hierdoor een scherp beeld ontstaat van de betekenis die een voorzitter kan hebben voor het functioneren van het burgerplatform. Tijdens de tweede platformronde was het Rotterdamse gemeenteraadslid (en ex-wethouder) Els Kuiper voorzitter van het burgerforum. Dankzij haar voorzitterschap functioneerde het burgerforum anders dan tijdens de eerste platformronde. Dat er nu iemand was die met gezag namens de groep kon spreken, gaf het burgerforum een meer eigenstandige positie ten opzichte van VROM.
- **LEERERVARINGEN:** de uitgebreide en diepgaande evaluatie van het experiment burgerplatform drukt uit dat VROM het van groot belang vindt dat de leerervaringen die met dit experiment worden opgedaan in de toekomst kunnen worden benut. Dit biedt mogelijkheden om de kwaliteit van de organisatie en inrichting van het burgerplatform te verbeteren en te waarborgen.
- **ADVIES:** Om de organisatie en inrichting van het burgerplatform verder te kunnen versterken, is het allereerst noodzakelijk dat er een afzonderlijk projectteam binnen VROM hiervoor verantwoordelijk blijft. Alleen dan kan de organisatorische scherppte worden gegarandeerd die nodig is om complexe participatieprocessen in goede banen te leiden. Ten tweede dient opnieuw te worden nagedacht over de manier waarop burgers moeten worden ondersteund in hun adviserende taak. Minder en beter gestructureerde documentatie kan grote tijds- en efficiencywinst opleveren. Tot slot is het van belang dat het burgerforum een onafhankelijke voorzitter heeft die met gezag namens de groep kan spreken. Daarbij kan overwogen worden om de voorzitter namens de groep een rol te geven bij de voorbereiding van platformbijeenkomsten.

Het burgerplatform als antenne

Het tweede perspectief betreft de mate waarin het burgerplatform inzicht geeft in de opvattingen en ideeën van burgers over VROM-beleid. Het gaat hierbij om de vraag of leden van het burgerplatform kunnen inbrengen wat zij willen inbrengen; en beleidsmakers vinden dat het platform voldoende inzicht geeft in de opvattingen, wensen, ervaringen en prioriteiten van burgers.

- **GEVARIEERDE INBRENG:** zoals gezegd roemen de deelnemers de aangename atmosfeer waarin zij van gedachte hebben kunnen wisselen over VROM-problemen

en de oplossing hiervan. Mede dankzij de inzet van het projectteam heerste er een ontspannen sfeer waarin iedereen vanuit de eigen achtergrond en eigen ideeën een inbreng kon leveren.

- **EENVORMIGE UITKOMST:** hoewel er bij de werving en selectie van burgerforumleden is gestreefd naar een gecontroleerde variëteit, is die tijdens de adviesronde naar de achtergrond verdwenen. Tijdens de verschillende platformbijeenkomsten is er nauwelijks aandacht besteed aan verschillen in inzicht tussen verschillende (groepen) deelnemers van het burgerplatform. Door de – om redenen van groepsdynamica en tijdsplanning begrijpelijke – sterke nadruk op gezamenlijkheid en consensus, werd snel toegewerkt naar gemeenschappelijke adviezen, waarmee waardevolle informatie over onderscheiden visies op VROM-thema's onvoldoende aan bod is gekomen. Het streven om met het burgerplatform een beeld te krijgen van de manier waarop VROM-vraagstukken spelen in de leef- en belevingswereld van burgers, is hierdoor maar gedeeltelijk gerealiseerd.
- **ADVIES:** om een meer compleet beeld te krijgen van al hetgeen burgers bezighoudt en beweegt met betrekking tot VROM-thema's, is het van belang dat de aanwezige variëteit in het burgerforum beter tot haar recht komt. Dat kan onder meer door in het adviesproces ruimte in te bouwen voor verschillende probleemdefinities.

Het burgerplatform als atelier

Het derde perspectief gaat in de op beleidsadvisering door burgers, en de mate waarin de uitkomsten hiervan als vernieuwend en inspirerend worden ervaren en nieuwe invalshoeken en inzichten opleveren.

- **AARD ADVISERING:** Vanuit de gedachte dat tastbare resultaten voor hen bevredigender zijn en binnen het ministerie niet gemakkelijk kunnen worden genegeerd, is er voor gekozen om burgers beleidsadviezen te laten maken die zich gemakkelijk laten vertalen in VROM-beleid. Deze keuze heeft uiteindelijk geleid tot burgeradviezen waarvan veel burgers zelf betwijfelen of deze voldoende inhoudelijke kwaliteit hebben om niet door beleidsambtenaren terzijde te worden geschoven. Die verwachting was niet helemaal ongerechtvaardigd: het heeft het projectteam moeite gekost om te organiseren dat beleidsmedewerkers op tijd constructieve reacties op de adviezen formuleerden.
- **TIJDSDRUK EN ADVISERING:** door de breedte van het adviesthema en alle documentatie die men hierover heeft kunnen bestuderen, was het lastig om in één dag tijd concrete burgeradviezen te formuleren. De tijdsdruk waaronder burgers tijdens de adviesdag hebben moeten werken, hebben zij als onaangenaam ervaren. Dat burgers is

gevraagd om een ruim geformuleerde adviesvraag van concreet uitgewerkte beleidsadviezen te voorzien – en de ongerijmdheden die hieruit zijn voortgevloeid heeft hen tijdens de adviesbijeenkomst in een lastig parket gebracht. Om tot de gewenste concrete beleidsadviezen te kunnen komen, zou een duidelijk ingekaderde adviesvraag meer voor de hand hebben gelegen. Omdat gestart was met een nogal ruim geformuleerde adviesvraag, zou een wat abstractere uitkomst in de vorm van probleemverkenningen en oplossingsmogelijkheden een passender optie zijn geweest. Meer tijd voor advisering of een meer uitgebreide ondersteuning van burgers door VROM-medewerkers, zullen de ongerijmdheden tussen beide benaderingen niet kunnen wegnemen.

- ADVIES: om de kwaliteit en de relevantie van de adviezen te versterken is het van belang dat er een keuze wordt gemaakt tussen een concreet beleidsadvies dat betrekking heeft op een nauw omschreven adviesvraag, of een inventarisatie van probleemdefinities en oplossingsrichtingen over een breed VROM-thema. Het zou te overwegen zijn om in de toekomst beide vormen van advisering naast (of na) elkaar te beproeven. Los hiervan kan worden nagedacht over de wijze waarop de inbreng van burgers concreet en zichtbaar kan worden gemaakt. De nog abstracte inbreng van burgers zou na de adviesbijeenkomst door beleidsambtenaren verwerkt kunnen worden tot meer concrete burgeradviezen, die vervolgens schriftelijk ter toetsing aan de burgers worden voorgelegd.

Het burgerplatform als beleidsvernieuwing

Het laatste perspectief heeft betrekking op de betekenis van het burgerplatform voor de beleidsontwikkeling van VROM. Hierbij wordt in de eerste plaats gelet op de doorwerking van het burgerplatform: het gebruik van burgeradviezen bij de totstandkoming van VROM-beleid en de mate waarin het burgerplatform bijdraagt aan de doelstellingen van het stimuleringsprogramma *Beleid met Burgers* ('VROM-beleid meer van, voor en door de burger'). Ten tweede wordt gekeken naar de institutionele inbedding van het burgerplatform: de betrokkenheid van de bestuursraad en bewindspersonen bij het experiment, de plaats van het burgerplatform in het stimuleringsprogramma en de eventuele verankering van het burgerplatform in beleidsprocessen.

- DOORWERKING: De burgeradviezen hebben vrij snel tot enige doorwerking geleid: iedere themaronde heeft geleid tot een advies dat meteen een plek op de VROM-beleidsagenda heeft verworven. Voor de andere adviezen waarvan in de reactie aan het burgerforum gesteld is dat ze de komende jaren prioriteit gaan krijgen, is het nog te vroeg om de beleidsdoorwerking vast te stellen. De doorwerking van het proces is eveneens goed van de grond gekomen. De interactie tussen burgers en beleidsmakers is door alle betrokkenen leerzaam en inspirerend gevonden. Behalve

dat beleidsmakers hun eigen beleidswerkelijkheid hebben leren te relativeren, hebben burgers ook meer begrip gekregen voor de wijze waarop VROM opereert. In dit opzicht heeft het burgerplatform een belangrijke bijdrage geleverd aan de doelstellingen van het stimuleringsprogramma.

- **INBEDDING:** de betrokkenheid van VROM bij het burgerplatform is redelijk groot te noemen. Zoals in het vorige hoofdstuk is gebleken, hebben de bewindspersonen en de bestuursraad een groot commitment getoond bij de verschillende stadia van het proces. Desondanks is de verbinding met de beleidsambtenaren 'op de werkvloer' wat zwakker gebleken. De personen die de inzet van de respectievelijke DG's hebben gecoördineerd hebben hiervoor veel werk moeten verzetten, waarbij het hen nogal eens aan ambtelijke rugdekking ontbrak. Een tweede aspect van de inbedding van het burgerplatform betreft de plaats in het stimuleringsprogramma. Na eerst het vlaggenschip van het stimuleringsprogramma te zijn geweest, moet het burgerplatform nu het project 'Publieksagenda en Burgerparticipatie' naast zich dulden. Het programmateam 'Beleid met Burgers' streeft ernaar dat de verschillende onderdelen van het programma elkaar versterken. Een mogelijkheid is dat een onderwerp dat blijkens de Publieksagenda aandacht van VROM verdient, in een burgerplatform verder wordt uitgewerkt. Een laatste aspect van inbedding van het burgerplatform is de verankering van het burgerplatform in beleidsprocessen. Gezien het experimentele karakter van het burgerplatform is die nu nog zwak, maar de gedachte is om het burgerplatform op termijn een vast onderdeel te laten zijn bij de totstandkoming van VROM-beleid.
- **ADVIES:** het burgerplatform is een vruchtbaar instrument gebleken om de afstand tussen de leef- en belevingswereld van burgers en beleidswerkelijkheid van VROM te overbruggen. Om die reden, en om voort te kunnen bouwen op de ervaringen die er in 2004 mee zijn opgedaan, verdient het aanbeveling om het burgerplatform te continueren. Het experiment heeft laten zien dat het burgerplatform als zelfstandig instrument van meerwaarde voor beleidsontwikkeling kan zijn. Het idee om het burgerplatform een vast onderdeel te laten zijn van de beleidsontwikkeling, moet worden ontraden. De omgevingsoriëntatie van een grote overheidsinstelling als een departement is nooit verzekerd; bestaande normen, codes en routines moeten hiervoor steeds worden uitgedaagd. Een burgerplatform dat een vast onderdeel is geworden van die routines is daarom na verloop van tijd niet goed meer in staat om de omgevingsoriëntatie te versterken.

Bijlage: Lijst van betrokkenen bij burgerplatform VROM

Deelnemers Burgerplatform

Burgerleden ronde 1

Dhr. Deen van den Assem

Dhr. Ronald Binkhorst

Mevr. Berthe Bletz

Dhr. Nico Bresser

Dhr. Jan van Bruggen

Dhr. Hans Eckhardt

Dhr. Khalid Jamaludin

Mevr. Eveline Mos

Dhr. Henk Ondersteijn

Mevr. Barbara van Schijndel

Mevr. Edith Stok

Mevr. Kitty van Veghel

Mevr. Barbara Verboeket

Mevr. Margreet Vink

Mevr. Marianne Vrolijk

Dhr. Dick van de Weerd

Mevr. Florian van der Windt

Dhr. Siebrand Wolberink

Burgerleden ronde 2

Mevr. Somna Akbar

Dhr. Cornelis van Aken

Dhr. Sahan Aydin

Dhr. Jeen Bijma

Mevr. Yvette Deekman

Mevr. Wilma van der Heijde

Mevr. Els Kuijper (voorzitter)

Dhr. Marius Langenberg

Mevr. Allies Ligtoet

Mevr. Irma van der Linden- Willems

Mevr. Hanneke Niessen

Mevr. Jorieke Oude Voshaar

Dhr. Rick Riggelink

Dhr. Emil Roes

Dhr. Wim Smaling
Dhr. Peter Tamsma
Mevr. Elske Welling

Betrokken VROM-medewerkers

Bijeenkomsten ronde 1

Dhr. Fred Akerboom
Mevr. Francine Baard

Mevr. Annet Bertram
Mevr. Danielle Dijkers-Damman
Dhr. Bram Heijkers
Dhr. Joost van Hoek
Dhr. Jan Janse
Dhr. Mattijs de Mooij
Dhr. Martin Noorman
Dhr. Ton Ringersma
Dhr. Arend Timmermans
Dhr. Frenk Wiersma

Mevr. Aline Zwierstra

Bijeenkomsten ronde 2

Dhr. Eric Beerens
Mevr. Paula van Dael
Dhr. Theo Dijkstra
Dhr. Gert-Jan de Haas
Dhr. Henk Hannessen
Dhr. Joost Kehler

Dhr. Erik Kool
Dhr. Egon Snelders
Dhr. Stef Strik
Dhr. Olav Welling
Gerard Wolters

Projectteam

Dhr. Paul Basset (projectleider)
Dhr. Joost Dekker
Dhr. Roy Vink

Mevr. Miranda Meijster (alleen ronde 1)

Mevr. Inge van der Vaart (alleen ronde 2)

Betrokkenen vanuit Adviesbureau Schuttelaar & Partners

Mevr. Marije Hulsinga

Mevr. Anke Leenders

Mevr. Lucille Vervlossen

Mevr. Sonja Wagenaar

Betrokkenen vanuit het programmateam Beleid met Burgers

Hans Nuiver

Harm van der Wal

Hans van Zijst

Deelnemers evaluatiebijeenkomst met leden burgerforum

Dhr. Deen van den Assem.....Ronde 1
Mevr. Elske Welling.....Ronde 1
Dhr. Emil Roes.....Ronde 2
Mevr. Barbara Verboeket.....Ronde 2
Dhr. Jan van Bruggen.....Ronde 2
Mevr. Hanneke Niessen.....Ronde 2

Deelnemers evaluatiebijeenkomst met VROM-medewerkers

Dhr. Eric Beerens.....VROM-Inspectie Regio Zuid, Vakspecialist Wonen)
Dhr. Frenk Wiersma.....Beleidscoordinator DGWonen, directie
Beleidsontwikkeling
Dhr. Marco Schraever.....Senior-projectleider DGMilieu, directie Externe
Veiligheid
Mevr. Miranda Meijster.....Beleidsmedewerker DGWonen directie Stad &Regio

